

1

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 NOVEMBRE 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BIAGIO MARZO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che il presidente del gruppo federalista europeo ha chiesto che la pubblicità dei lavori della Commissione sia assicurata, per questa seduta, anche mediante ripresa con impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, onorevole Adolfo Battaglia.

PRESIDENTE. Desidero, in primo luogo, ringraziare il ministro per aver accolto l'invito a partecipare ai nostri lavori, relativi all'indagine conoscitiva sull'internazionalizzazione delle partecipazioni statali, il cui coordinamento è affidato all'onorevole Pumilia.

Nella seduta odierna ascolteremo la relazione predisposta dal ministro, rinviando il dibattito su di essa alla prossima riunione, in considerazione della coincidenza di improrogabili impegni parlamentari che richiedono la presenza dei membri della Commissione.

ADOLFO BATTAGLIA, Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Desidero, innanzitutto, ringraziare la Commissione per avermi invitato ad aprire l'indagine conoscitiva sull'internazionalizzazione dell'economia nell'evoluzione mondiale, ponendo una particolare attenzione ai riflessi che questo fenomeno ha sulle partecipazioni statali.

Credo che il mio compito sia quello di fornire alcune valutazioni di ordine generale, ossia il quadro dei problemi che l'internazionalizzazione e la globalizzazione dei mercati pongono al sistema industriale nel suo complesso: tali aspetti potranno essere ulteriormente approfonditi nel corso del nostro prossimo incontro, durante il quale risponderò ai quesiti che i commissari riterranno di pormi, nonché in occasione delle audizioni, già previste, del ministro delle partecipazioni statali, dei diversi operatori economici e degli esperti di settore.

Le strutture produttive dei principali paesi hanno subito nell'ultimo quindicennio profonde trasformazioni, determinate dalle modificazioni intervenute nel costo dei fattori, dai cambiamenti del ritmo di crescita, dal contenuto della domanda, dall'intenso procedere dell'innovazione tecnologica e dal forte aumento della concorrenza internazionale su tutti i mercati. L'accresciuto grado di interdipendenza dell'economia, caratterizzata da una forte tendenza alla globalizzazione dei mercati e dall'allargamento del confronto competitivo (in cui si accentua l'importanza delle innovazioni tecnologiche ed organizzative), è il fenomeno più significativo che si registra nell'economia internazionale nell'ultimo decennio.

Tale evoluzione non ha riguardato solo i modi di produzione, con i conseguenti riflessi nella specializzazione delle produzioni e degli scambi internazionali, ma anche le stesse strategie delle imprese nei loro processi di internazionalizzazione.

Dal dopoguerra ad oggi tali processi e l'integrazione economica tra i maggiori paesi industriali si sono sviluppati soprattutto tramite l'intensificazione dell'interscambio commerciale. Con il passare

degli anni, tuttavia, accanto alle forme tradizionali di soddisfacimento della domanda estera tramite le esportazioni, è andato crescendo il ruolo degli investimenti diretti all'estero, intesi come acquisizione di partecipazioni allo scopo di stabilire legami economici durevoli e tali da influire sulla gestione dell'attività.

La globalizzazione dei mercati, l'internazionalizzazione delle risorse per l'innovazione, l'allargamento della base scientifica e tecnologica delle attività manifatturiere, hanno, in effetti, imposto alle imprese l'adozione di nuove strategie incentrate sulla ricerca di sinergie tra le diverse funzioni aziendali con i concorrenti in materia di ricerca e sviluppo, di produzione e di commercializzazione.

La stessa politica della concorrenza ha dovuto, pertanto, aggiornare i suoi criteri di valutazione per non porsi involontariamente come un freno al progresso industriale e tecnico. Gli avvenimenti degli anni ottanta in tema di strategie di internazionalizzazione, infatti, sono da ricondursi a comportamenti oligopolistici delle imprese che, da una parte, tendono a capitalizzare i propri vantaggi competitivi in termini di prodotto, processo, *management*, dall'altra reagiscono al dilatarsi della competizione internazionale ponendo in atto strategie miranti alla crescita dimensionale e ad un miglior posizionamento sui mercati. Tali obiettivi microeconomici devono essere favoriti in modo da accrescere la capacità produttiva dell'intero sistema e di migliorarne la posizione all'interno del mercato.

Nei processi di internazionalizzazione realizzati negli ultimi anni si è registrata una gestione meno centralizzata delle grandi multinazionali, caratterizzata dal graduale decentramento delle scelte strategiche per meglio adattarsi alle esigenze dei diversi mercati e sfruttare al massimo le opportunità e le risorse disponibili.

Con riferimento al nostro paese il processo di internazionalizzazione si è intensificato fino agli inizi degli anni ottanta, soprattutto attraverso l'accentuazione degli scambi commerciali con l'estero. In seguito, l'Italia ha modificato la sua col-

locazione internazionale come paese investitore.

Lo scambio e lo sfruttamento di conoscenze tecnologiche, la realizzazione di economie di scala nella produzione od anche nella distribuzione, il perseguimento di programmi di penetrazione commerciale e la ricerca di una migliore ripartizione dei rischi di impresa, sono i fattori che, verosimilmente, hanno influito sulla crescita degli investimenti diretti italiani che, avvenuta in presenza di una ritrovata redditività delle grandi imprese, ha portato al 5 per cento la quota degli investimenti italiani sul totale dei principali paesi industriali. Nel quinquennio 1983-1987, gli investimenti italiani all'estero sono stati pari, al netto delle operazioni di disinvestimento, ad oltre 17 mila miliardi, vale a dire ad un terzo dell'avanzo generato, nello stesso periodo, dall'interscambio commerciale non petrolifero.

Gli investimenti diretti rappresentano uno dei canali più rilevanti attraverso cui si consolida l'integrazione tra le economie industrializzate. Essi possono dar luogo alla costituzione di imprese produttrici di nuova creazione, sotto il controllo del proprietario totale o maggioritario, ovvero possono risolversi in acquisizioni di società estere già operanti sul mercato.

Altre forme di coinvolgimento con l'estero si sostanziano in accordi di natura non gerarchica di medio e lungo periodo tra imprese diverse, che mirano in varie forme alla gestione dell'attività imprenditoriale. È il caso delle *joint ventures*, degli accordi di *venture capital* tra grandi corporazioni e piccole imprese operanti in settori a tecnologie avanzate, degli accordi contrattuali *non-equity*, che comportano relazioni cooperative fra *partner* di diversa nazionalità e richiedono la messa in comune di capacità e risorse produttive, tecnologiche e commerciali. Tali accordi includono: contratti per la concessione di licenze per lo sfruttamento di brevetti, *know how* tecnologico e così via; intese produttive finalizzate ad ottenere migliori economie di scala o di produzione congiunta; subappalti internazionali

con lo scorporo verticale del processo produttivo e l'affidamento di una parte di queste fasi ad imprese localizzate in paesi a basso costo di lavoro; forniture di interi complessi produttivi con la formula chiavi in mano o prodotto in mano, integrate da accordi di assistenza tecnica e di formazione professionale, o da contratti di *management* e di *franchising*.

Da quanto si è detto appare evidente che lo sviluppo dei processi di globalizzazione rende i singoli sistemi economici sempre più interdipendenti e, per questa ragione, sempre più esposti al potenziale rischio di un impoverimento della base produttiva. Tale rischio è particolarmente presente per quei sistemi che rinunciano, o sono più lenti, a promuovere l'efficienza e la capacità innovativa e competitiva dei loro apparati produttivi.

Importante appare, dunque, il ruolo delle autorità di Governo i cui interventi, lontani da una volontà dirigistica, ma efficacemente coordinati, dovrebbero essere finalizzati a favorire la ricerca dell'efficienza attraverso il completamento dei processi di aggiustamento strutturale avviati e del miglioramento tecnologico dell'apparato produttivo, oltre che a promuovere la crescita delle imprese nazionali anche attraverso una loro maggiore presenza strategica sui mercati esteri, sviluppando le intese commerciali e di cooperazione industriale. Nella prospettiva del 1992 i processi di internazionalizzazione dovrebbero essere realizzati tenendo in particolare considerazione l'omogeneizzazione dei mercati europei, che appare un momento importante per la razionalizzazione delle strutture produttive dei paesi *partners* e per il miglioramento della competitività a fronte dei concorrenti statunitensi e giapponesi. I mercati di questi due paesi appaiono, infatti, unitari a tutti gli effetti, mentre l'Europa è costituita ancora da una serie di mercati distinti, resi diversi da fattori politici ed economici, oltre che culturali e di tradizione.

In quest'ottica, la politica della concorrenza deve essere considerata un utile strumento di politica industriale per con-

sentire, in mercati globalizzati, l'entrata di nuovi soggetti con obiettivi di efficienza e non di controllo collusivo dell'innovazione, a scapito della sua diffusione a livello mondiale.

Naturalmente, l'emergere dell'impresa che domina un mercato su base mondiale deve far vigilare sui pericoli della concentrazione oligopolistica. La scala in base alla quale tale concentrazione deve essere valutata e, quindi, le misure legislative da porre in atto per regolarla, devono essere necessariamente di livello sovranazionale. Le aziende industriali italiane operanti in settori che si stanno rapidamente globalizzando non sono ancora di dimensioni adeguate, salvo il caso di alcune multinazionali con una consistente attività industriale sia in Italia sia diretta all'esportazione.

Occorre, quindi, favorire tutti i processi di acquisizione di attività industriali e commerciali all'estero e le alleanze o le *joint-ventures* industriali che permettano alle aziende italiane di inserirsi nel mercato globale, acquisendo quella soglia dimensionale che le renda competitive. Dal punto di vista strategico, le imprese italiane dovranno essere pronte a rinunciare alla *leadership* laddove non potranno essere vincenti a lungo termine, assicurando però la loro presenza, possibilmente con significative autonomie nazionali, nei settori importanti e più dinamici, riservandosi le attività maggiormente suscettibili di creare occupazione e di qualificare il valore aggiunto nazionale.

Un concreto esempio di ristrutturazione del sistema industriale, diretto a renderlo più rispondente alle dimensioni di un mercato globale, è rappresentato dal processo di costituzione dell'Enimont, che ha l'obiettivo di assicurare la competitività di un settore strategico dell'industria italiana rispetto ai gruppi esteri sia sul piano della dimensione sia su quello della riqualificazione produttiva, con la possibilità di sfruttare meglio le economie di scala. Naturalmente, in concreto, siamo di fronte alla creazione di una con-

dizione necessaria ma non ancora sufficiente per raggiungere tale risultato. Infatti, l'obiettivo che la nuova società si propone è quello di perseguire un'attenta politica di internazionalizzazione.

Si tratta, cioè, di aumentare le quote di fatturato destinate all'estero, avvicinandosi così a quelle dei maggiori concorrenti, e di sfruttare le sinergie che esistono tra le due società originarie sia nella ricerca, sia nella valorizzazione delle tecnologie proprietarie, sia nell'ottimizzazione del portafoglio dei prodotti, sia, infine, nel rafforzamento di iniziative di sviluppo.

L'intesa per la creazione dell'Enimont nasce da una valutazione oggettiva del settore internazionale della chimica. Negli anni ottanta i cambiamenti nelle strategie delle imprese chimiche nei principali paesi industrializzati hanno influito sulle localizzazioni geografiche delle produzioni, sulla distribuzione dei portafogli dei prodotti e, soprattutto, sulla politica degli investimenti.

Il cambiamento delle strategie di impresa si è anche manifestato con una netta accentuazione delle operazioni di *joint venture* e di acquisizione di partecipazioni in aziende già operanti sui mercati esteri. Questa nuova strategia di mercato, che ha interessato in particolar modo il settore chimico, è stata dominata dall'obiettivo di realizzare sia un ampliamento del mercato e della gamma dei prodotti, sia l'acquisizione di *know how* e di complementarietà tecnologiche.

La vicenda Enimont consente di fare alcune riflessioni, in conclusione, sul tipo di indirizzo e di intervento che il Governo e il Parlamento possono realizzare per favorire i processi di concentrazione. In primo luogo, occorre che si affermi realmente una nuova filosofia del rapporto tra pubblico e privato che non può basarsi, o non può limitarsi, ad un'esaltazione del privato rispetto al pubblico, che avrebbe gli stessi limiti della tradizionale enfaticizzazione del pubblico, ma deve tendere alla concreta attuazione di due obiettivi: il perseguimento di una maggiore efficienza ed autonomia di gestione, restituendo al mercato il suo ruolo di

arbitro della correttezza delle scelte imprenditoriali; la ricerca, nei settori industriali strategici, delle condizioni necessarie a sostenere la competizione internazionale, in termini sia di dimensione, attraverso gli accordi concretamente possibili, sia di sinergie tecnologiche e innovative.

Il problema del rapporto tra pubblico e privato deve essere riconsiderato in un'ottica più moderna, che non significa spingere sempre e comunque verso la privatizzazione. Privatizzare è un indirizzo, non una tecnica onnivale e neppure un'ideologia. È un orientamento che va calato nella concretezza delle situazioni, all'interno di logiche generali che devono essere chiare. Pertanto, è necessario fissare i criteri generali entro i quali il *management* pubblico deve operare le sue scelte tenendo conto degli interessi economici dell'azienda: si tratta di accordi che riguardano la sfera industriale e sui quali il giudizio e la responsabilità — per quel che riguarda il settore pubblico — spettano ai presidenti degli enti interessati. Questo è appunto il secondo aspetto: l'autonomia del *management* pubblico all'interno delle linee generali fissate dal Governo e dal Parlamento, che hanno un compito di vigilanza, non di concreta direzione economica.

Se si sceglie una via diversa, non solo si nega qualsiasi autonomia al *management* pubblico, ma si condizionano anche le scelte del settore privato quando esso stringe accordi con quello pubblico.

In questa fase di complessa ristrutturazione del sistema industriale italiano e di sempre maggiore integrazione fra pubblico e privato, esiste un rischio imminente che è quello, da un lato, di ampliare la sfera di influenza del potere politico dal settore pubblico a quello privato dell'economia, con effetti distorsivi; dall'altro di estendere questa influenza alla definizione di scelte di carattere tecnico, passando cioè dall'indicazione dei criteri generali, che è cosa corretta, alle concrete scelte tecnico-economiche, che riguardano invece la sfera del *management*, secondo una filosofia sostanzialmente dirigista.

In secondo luogo, quando il Governo ritiene necessario intervenire con provvedimenti di carattere legislativo volti a favorire i processi di concentrazione in settori strategici per l'industria italiana, i provvedimenti adottati devono avere un carattere generale e contenere, al tempo stesso, rigorosi criteri di applicazione. In altri termini, occorre pensare a provvedimenti legislativi che rispondano non a casi singoli, ma ad una complessiva esigenza di politica industriale: è quanto si è fatto nel definire il provvedimento fiscale che si applicherà anche al caso Enimont.

In terzo luogo, occorre una legislazione sulla tutela della concorrenza e del mercato che sia coerente con l'obiettivo generale di favorire i processi di concentrazione necessari per adeguare la dimensione delle imprese italiane alle sfide poste dall'internazionalizzazione. Anche in questo caso è forte l'esigenza di favorire l'analisi tecnico-economica rispetto a quella politica, ossia di prevedere criteri che riducano il più possibile il giudizio politico-discrezionale sulle concentrazioni. A tale indirizzo si ispira il disegno di legge del Governo sulla tutela della concorrenza, attualmente in discussione al Senato.

CALOGERO PUMILIA. Avremmo tutti preferito, naturalmente, che il calendario dei lavori parlamentari ci consentisse di rivolgere alcune domande al ministro Battaglia, dopo avere ascoltato la sua relazione. Al ministro avevo già anticipato, nel corso di una precedente conversazione, i temi della nostra indagine; tuttavia, vorrei aggiungere alcune precisazioni perché egli possa tenerne conto quando, in occasione del prossimo incontro, risponderà ai nostri quesiti.

Oggetto dell'attuale indagine è l'internazionalizzazione delle partecipazioni statali in rapporto all'evoluzione dei mercati mondiali, con particolare riferimento (abbiamo, infatti, inteso circoscrivere l'argomento) alle scadenze legate al processo di integrazione dei mercati europei.

Benché il tema specifico sia rappresentato dalle partecipazioni statali, non si può prescindere dal prendere in conside-

razione l'intera politica industriale e, quindi, gli strumenti di sostegno già adottati e quelli che, presumibilmente, dovranno essere introdotti. Infatti, siamo sempre stati consapevoli che il comparto delle partecipazioni statali non costituisce una realtà a sé stante rispetto al resto del sistema industriale italiano. A volte, nella pratica, si verificano situazioni che vorremmo evitare, ma abbiamo costantemente sostenuto che regole, obiettivi e modalità di gestione dovrebbero essere comuni al sistema delle partecipazioni statali ed a quello privato; pertanto, le norme in materia di politica industriale dovrebbero valere per il sistema produttivo nazionale nel suo complesso, indipendentemente dall'assetto proprietario.

Abbiamo stabilito di rivolgere la nostra attenzione prevalentemente ad alcuni aspetti del sistema delle partecipazioni statali, quali il settore delle telecomunicazioni, la siderurgia, il sistema alimentare, il comparto aeronautico ed aerospaziale, quello chimico ed energetico, le modificazioni nel sistema degli appalti. Nel compiere questo esame è necessario tenere presente che nell'ambito dei settori indicati si registrano numerose interferenze ed interconnessioni tra le partecipazioni statali ed il resto del sistema produttivo.

Con particolare riferimento al settore delle telecomunicazioni (oggetto nel nostro paese di un dibattito che si protrae ormai da sei o sette anni, caratterizzato da continui preannunci di soluzioni che, invece, tardano a venire), è indubbio che l'analisi di tale comparto possa fornire risposte utili a realizzare un migliore e più funzionale assetto delle partecipazioni statali, affinché queste ultime possano assicurare un prodotto di più elevata qualità e siano in grado di ottemperare non soltanto alle indicazioni della Comunità economica europea, ma anche a quella dell'intera economia nazionale, sulla quale si riflette la fruizione del sistema delle telecomunicazioni. Pertanto, non è solo l'IRI - quindi, le partecipazioni statali - ad essere interessato ad un sistema più efficiente e moderno di telecomunicazioni, ma l'intero contesto economico del nostro paese.

Ho voluto fare questa precisazione per sottolineare che il dicastero del ministro Battaglia non è interessato in misura solo marginale ai risultati della nostra indagine, anche se essa sembra riguardare più direttamente il Ministero delle partecipazioni statali.

PAOLO FOGU. A nome del gruppo socialista concordo sulla proposta del ministro Battaglia di rinviare il seguito dell'audizione ad altra seduta, dal momento che la concomitante discussione sulle modifiche regolamentari nell'Assemblea del Senato impedisce anche ai senatori di essere presenti in questa sede dopo le 16,30.

EMANUELE CARDINALE. Concordo anch'io sulla proposta di rinviare il dibattito ad altra seduta, per consentire al ministro di integrare la relazione odierna rispondendo alle domande che sicuramente gli verranno poste.

ADOLFO BATTAGLIA, *Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Ringrazio la Commissione per l'attenzione dimostrata verso una corretta impostazione della problematica in oggetto; infatti, ritengo anch'io opportuno inquadrare la mia audizione nell'ambito di un discorso generale di politica industriale. Ciò nondimeno, pur rendendomi perfettamente conto che l'indagine della Commissione verte essenzialmente sulle partecipazioni statali, per ragioni di amicizia e di correttezza nei confronti del ministro delle partecipazioni statali e per rispetto delle competenze istituzionali all'interno del Governo, ho ritenuto di non dover affrontare in modo specifico le problematiche relative a quel settore. Ho cercato di tracciare, invece, un quadro di carattere generale sulla questione dell'internazionalizzazione delle partecipazioni statali e sulle conseguenze da essa derivanti. Nella mia relazione ho anche indicato alcuni strumenti concreti che il Governo (come in parte ha già fatto) ed il Parlamento possono adottare: è questo il contesto che attiene alla mia funzione di ministro dell'industria.

Sul problema specifico delle telecomunicazioni – opportunamente sottolineato dall'onorevole Pumilia – non ho evidenziato alcun aspetto specifico e non avanzo ora alcuna proposta al riguardo. Mi limito a rilevare, come del resto si evince dall'impostazione generale della mia relazione, che anche in questo importante settore ogni soluzione deve discendere dall'adozione di un metodo.

Esso, a mio avviso, non può essere che quello della managerialità delle scelte, specie in un settore di grandissima valenza industriale, decisivo per il nostro paese, come quello delle telecomunicazioni, per il quale sarebbe errato anteporre impostazioni di carattere politico. Se il *management*, nell'autonomia e responsabilità delle proprie decisioni, è in grado di fornire la soluzione ottimale attraverso una trattativa serrata tra i diversi gruppi industriali che operano nel settore internazionale delle telecomunicazioni, occorre affidarsi alle scelte manageriali ipotizzate. Anteporre a tale soluzione – ripeto – un metodo di carattere politico determinerebbe, inevitabilmente, per le grandi strutture industriali pubbliche, difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi migliori per la politica industriale del nostro paese.

PRESIDENTE. A nome della Commissione ringrazio ancora una volta il ministro Battaglia per avere aderito puntualmente al nostro invito. Avremo modo di sviluppare un dibattito molto interessante quando discuteremo del metodo per formulare un disegno di politica industriale, esulando anche dallo specifico oggetto della nostra indagine.

Poiché stanno per aver luogo votazioni alla Camera e vi sono concomitanti impegni al Senato, propongo che il seguito dell'audizione sia rinviato ad altra seduta.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 16,30.