

13

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 GENNAIO 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BIAGIO MARZO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Esame ed approvazione del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'evoluzione del rapporto tra pubblico e privato nel quadro della competitività globale in Gran Bretagna, Francia, Germania, Svezia, Ungheria e Cecoslovacchia, predisposto dall'onorevole Castagnola, coordinatore di tale indagine conoscitiva.

Do la parola all'onorevole Castagnola.

LUIGI CASTAGNOLA. Ho predisposto il testo del documento conclusivo con una certa celerità di redazione, resa indispensabile dalle condizioni che si sono determinate. L'ho fatto raccogliendo la sollecitazione del Presidente e, immagino, dei colleghi affinché si possa arrivare alla conclusione di questa nostra indagine.

Ho, naturalmente, riletto il materiale ed ho cercato di compiere uno sforzo perché il documento conclusivo raccogliesse i punti più significativi che sono emersi — per l'esattezza cinque — facendo riferimento sia alle audizioni dei ministri italiani, sia alle audizioni svolte all'estero, sia ai documenti che sono stati allegati alle indagini, principalmente quello della Banca d'Italia. Mi auguro, dunque, che il testo che ho predisposto possa essere considerato un documento che esprime l'esperienza compiuta dalla Commissione ed i problemi che essa ha affrontato.

I punti significativi sui quali è concentrata l'attenzione riguardano: i 'sistemi-paese', le privatizzazioni, la questione dell'efficienza, le condizioni di mercato ed il nuovo ordinamento della CEE.

Fatta questa breve puntualizzazione, passo a dare lettura del testo.

« I 'SISTEMI-PAESE' »

La Commissione bicamerale, avviando tre anni fa l'indagine sui rapporti fra pubblico e privato, partecipazioni statali e processi di internazionalizzazione, a confronto con le esperienze e le evoluzioni di sette paesi europei, non era ovviamente in condizione di prevedere quello che stava per accadere. Per una serie di circostanze, che hanno coinciso con lo svolgersi degli eventi, ha potuto registrare, nel rapporto diretto con le realtà dei singoli paesi, una straordinaria accelerazione e mutazione dei temi su cui aveva deciso un approfondimento.

In questi tre anni nel caso dell'Ungheria e della Cecoslovacchia è avvenuto addirittura un totale capovolgimento di situazioni. Nel caso della Svezia, gli incontri della Commissione bicamerale hanno coinciso con i giorni del passaggio dei poteri da un governo di sinistra (sostenitore per un grande arco di tempo di un forte compromesso fra uno Stato interventista ed un mercato molto vitale) e un governo di destra che, per scelta degli elettori, si propone di introdurre rilevanti elementi di liberismo e di deregolazione nella vita di quel paese. In Inghilterra e in Francia le più vaste esperienze compiute hanno certamente mutato, ed in modo profondo, la situazione preesistente; ma hanno già potuto essere sottoposte a giudizi alterni e ad una severa verifica. È

addirittura probabile che gli elettori, a breve termine, decidano cospicui cambiamenti di rotta, sulla base dell'esperienza.

Complessivamente, è comunque fuori discussione che nell'ultimo triennio si siano verificati profondi e vastissimi mutamenti che non è retorico definire epocali. Essi riguardano non solo lo scenario politico, europeo e mondiale, ma gli stessi scenari economici e finanziari, sociali e culturali a livello di ciascun paese e delle grandi aree continentali, l'Europa anzitutto. L'intreccio complesso dei rapporti fra pubblico e privato, fra Stato e mercato ha subito una radicale metamorfosi.

Nello stesso tempo è risultato ancora più chiaro che il mutamento epocale non si è concluso, anzi gli scenari che ne sono scaturiti appaiono tutt'altro che stabilizzati. Di conseguenza le sfide concrete che stanno di fronte a noi sono tra le più incerte che si potessero immaginare. Naturalmente in ogni realtà nazionale sono molto forti le peculiarità specifiche di ciascun profilo. Vale a dire della società e dello Stato che a quella realtà corrispondono. Ma la pervasività delle grandi innovazioni che sono state introdotte e che vanno introducendosi, attraverso la terza rivoluzione industriale, si contraddistinguono sempre più come una tendenza di fondo. Soprattutto sono i suoi effetti, diretti ed indiretti, a caratterizzarla come il tratto che maggiormente accomuna le diverse realtà esaminate. A ciò quindi devono fare obbligatorio riferimento le risposte che si vanno definendo, per sottolineare la velocità dei processi e per cogliere il senso delle diversità con cui ci si deve misurare.

Naturalmente quel che differenzia, anche in termini molto marcati, le varie realtà esaminate riguarda soprattutto le condizioni specifiche in cui ciascun paese opera. Ma, ovviamente, rispecchia anche profonde differenze di indirizzo fra le classi dirigenti.

Per esempio, in questo gennaio 1992, mentre gli Stati Uniti decidono una sorta di minimo storico per il loro costo del denaro, rispetto all'inflazione, la Germa-

nia Federale, e subito dopo i principali paesi della CEE, compresa l'Italia, vi hanno opposto addirittura un innalzamento del tasso di sconto. Contemporaneamente, nelle politiche di intervento di ampliamento del credito verso i paesi del centro e dell'est Europa, i paesi della CEE sono più impegnati ed esposti rispetto agli Stati Uniti.

Ovviamente queste sono soltanto scelte di politica monetaria. Ma dalle decisioni monetarie, come si sa, dipendono, nel termine breve, le grandezze degli investimenti e delle occupazioni, quindi le stesse possibilità di sviluppo o recessione, a livello mondiale.

Se poi, nel corso del 1992, si delineasse un dualismo competitivo fra Stati Uniti e Giappone, teso a congiungere strettamente un più basso costo del denaro e una crescita di competitività delle loro esportazioni, anche in termini di cambio, è evidente che la potenza commerciale della CEE uscirebbe non indenne dal relativo confronto concorrenziale. In ogni caso le tensioni all'interno della Comunità sembrano destinate a diventare molto più aspre se ciascun paese cederà alla tentazione di mettere se stesso al primo posto; le conseguenze negative sarebbero di grande rilievo, in un quadro difficilmente delineabile. Entro tale contesto la situazione dell'Italia appare ancora più preoccupante.

Negli ultimi due anni sono infatti diventate più palesi, ed anche più vistose, quelle vulnerabilità di ordine strutturale che negli anni ottanta sembravano essersi attenuate. Esse sono oggi più marcate perché le robuste politiche di 'sistema-paese', praticate dai nostri maggiori *partners* nella CEE, mettono in evidenza che quelle del nostro paese sono difficoltà 'ad effetto cumulativo' e non sono affrontabili solo con semplici aggiustamenti.

Una lettura dei processi di integrazione europea come unificazione di mercati in cui le sfide vengono vinte o perse solo dalle aziende o dai singoli individui è del tutto fuori dalla realtà. La forza di ogni 'sistema-paese' somma assieme la vitalità delle imprese, le condizioni della

finanza pubblica, il peso della ricerca scientifica e tecnologica.

La nostra indagine ha innanzitutto confermato che, in varie forme, in Francia, in Germania, in Inghilterra, le politiche del 'sistema-paese' sono uno degli elementi dominanti. Si presentino come 'banco-strutture', come in Germania, 'noccioli duri' come in Francia, coalizioni di *establishment* come nel Regno Unito, sempre le connessioni di potenza fra le imprese, le banche, i fondi, le assicurazioni, in collegamento con le strutture istituzionali e con le dotazioni dei servizi, pubblici e privati, compongono agguerriti 'sistemi-paese'.

In rapporto a queste aspre realtà molte iniziative italiane si sono contraddistinte più come velleità, o tentativi infruttuosi, che non come interventi in grado di ottenere successo.

Durante lo svolgimento dell'indagine si è cercato di approfondire, in Germania, in Francia, in sede CEE, le ragioni di difficoltà e di insuccesso delle più significative operazioni tentate da imprenditori italiani, privati e pubblici, per radicarsi in quei mercati anche attraverso acquisizioni e controlli. Ed è risultata evidente una sorta di doppia contabilità, nella fase attuale di evoluzione del mercato della CEE. Per un verso sta procedendo celermente l'unificazione in termini di circolazione di capitali e di merci, scambi e prodotti, ottenuta attraverso l'eliminazione di barriere, tariffarie e non tariffarie. Ma per l'altro, quando si tratta di proprietà, controllo, assetti di potere effettivo sull'economia, il sistema-paese – e in esso ovviamente i ceti dirigenti e le posizioni-guida – operano in controtendenza e danno il proprio consenso soltanto in casi molto limitati, e con scarsa incidenza sul quadro di comando effettivo.

È stato un rappresentante della confindustria tedesca, durante la nostra indagine, a considerare normale che le grandi società automobilistiche del suo paese decidano di scegliere il loro fornitore di gomme, più che in termini di esclusiva stima dei prezzi, in base ad un criterio di gradimento della proprietà. Si tratta evi-

dentemente di un caso classico di 'cartello' dal lato della domanda, in palese contrasto con il principio di non consentire posizioni dominanti, dato il loro contrasto con l'economia di mercato e con la sua etica.

LE PRIVATIZZAZIONI

A proposito di privatizzazioni va dato un particolare risalto al documento da noi richiesto alla Banca d'Italia, e acquistato agli atti con la relazione del professor Padoa Schioppa. Nell'esposizione e nei giudizi in esso contenuti emerge in modo molto chiaro che le politiche di privatizzazione nel Regno Unito, in Francia, in Germania e le evoluzioni in corso in Svezia, Ungheria, Cecoslovacchia, hanno come principale obiettivo quello della crescita di efficienza.

La Commissione bicamerale condivide e fa propria l'affermazione del professor Padoa Schioppa secondo il quale: 'Le esperienze esaminate mostrano che la ragion d'essere delle privatizzazioni è prevalentemente di natura economica, non di natura finanziaria'. È da considerare di una estrema importanza questa sottolineatura perché la crescita dell'efficienza riguarda soprattutto scelte di allocazione delle risorse, dinamiche di rendimento dei fattori, capitali degli azionisti di controllo o di riferimento. E a questo proposito acquista un particolare significato l'altro giudizio, sempre della Banca d'Italia, secondo il quale 'gli aspetti di finanza, privata e pubblica, sono di grande rilievo nel momento dell'attuazione, ma non sono stati in generale il *primum movens*'.

Dalla circostanziata analisi in cui la Commissione ha discusso con il professor Padoa Schioppa, e dal testo allegato, risultano anche le forti differenze fra le esperienze di questi diversi paesi. Innanzitutto per le dimensioni, la capillarità, il peso specifico, dei mercati azionari.

La Banca d'Italia sottolinea che nel 1982 le differenze fra il Regno Unito e gli altri paesi considerati dall'indagine,

quanto a dimensioni del mercato azionario, erano molto marcate.

La capitalizzazione di Borsa, nel Regno Unito, corrispondeva ad un ammontare pari al 40 per cento del prodotto interno lordo, nell'anno 1982. In Germania era attorno al 10 per cento; mentre in Francia non superava il 6 per cento.

Non si può affermare che ciò corrispondesse, in modo schematico, ad orientamenti di tipo interventista, o liberista, dei governi in carica. Perché il Regno Unito era fra i tre paesi quello nel quale la sinistra aveva avuto la più significativa esperienza di governo del dopoguerra. E soprattutto perché in Svezia, paese nel quale addirittura apparteneva al settore pubblico il 40 per cento dell'intera occupazione, la capitalizzazione di Borsa, sempre nel 1982, espressa in percentuale sul prodotto interno lordo di quell'anno, era più del doppio di quella della Repubblica Federale Tedesca, e più del triplo rispetto alla Francia.

Naturalmente queste, ed altre, difformità hanno potentemente influenzato le modalità di sviluppo dei processi che, nell'ultimo decennio, si sono verificati in questi paesi.

Così come le diversità dei sistemi fiscali ha avuto un maggiore o minor peso, anche se in tutti i paesi le misure di privatizzazione contenevano un sistema di incentivi, variamente strutturato. Dalle documentazioni, di cui l'indagine riscontra dettagliatamente gli elementi che sono emersi durante i colloqui con i responsabili dei diversi paesi, la varietà delle situazioni è approssimativamente configurata.

Complessivamente, la conclusione del professor Padoa Schioppa – e senza dubbio l'architrave dell'intera argomentazione – è molto esplicita: 'In assenza di regole certe sulle offerte pubbliche di acquisto, di una legislazione a tutela della concorrenza, del divieto di *insider trading*, di un mercato borsistico trasparente, di un diritto societario che tuteli le minoranze, sarebbe stato problematico rendere appetibile la sottoscrizione di azioni rappresentative di una piccola quota della proprietà'.

A tal proposito, dagli atti dell'indagine risulta che mentre i processi di trasformazione si stavano svolgendo, ma anche prima che si svolgessero, alcuni paesi hanno deciso di introdurre, e hanno introdotto, molte di queste norme. Soprattutto si sono preoccupati di determinare un quadro di certezze entro cui le decisioni dei singoli cittadini, in quanto acquirenti di azioni, dei dipendenti delle aziende, a cui sono state riservate frazioni di collocamento, ed altri soggetti, imprenditoriali o finanziari, potessero ricevere da quel quadro di certezze un livello accettabile di sicurezza per la definizione delle proprie scelte.

In Francia, addirittura, la legge del 1986 conteneva un elenco preciso delle imprese che si decideva di vendere ai privati.

Si sa che questo procedimento è stato interrotto con il più recente cambio di maggioranza governativa e la formula in cui si riassume l'indirizzo attuale del governo francese è quella del 'doppio *ni*': cioè 'né nuove privatizzazioni, né nuove nazionalizzazioni'.

Ma in tutti i casi l'indagine ha consentito di accertare che, pur in presenza di numerose differenze, l'elemento comune fra le realtà a più forte economia di mercato è che tale economia esprime una forte struttura di regole e di comportamento.

Per usare le parole di Guido Carli, espresse molti anni fa: 'L'economia di mercato è un ordinamento non conforme a natura, che può esistere soltanto se è instaurato, rinforzato e imposto in ogni momento da leggi severe e interventi conformi della pubblica autorità. Che sciocchezza contrapporre l'economia di mercato all'economia pianificata! Non esiste un sistema così intensamente pianificato quanto l'economia di mercato!'.

LA QUESTIONE DELL'EFFICIENZA

L'altro elemento su cui è stata fortemente attirata la nostra attenzione nei colloqui con i responsabili dei governi e

dei parlamenti dei diversi paesi, e poi nell'incontro conclusivo con la Commissione di Bruxelles, ha riguardato, in termini di principio e di conseguenze, il tema e le problematiche che hanno come perno la questione dell'efficienza.

Tale parametro riguarda la politica degli Stati, in termini di finanza pubblica e di politica di bilancio, e investe il comportamento delle imprese, soprattutto quando si affronta la sorte di quelle a prevalente controllo dello Stato. Ad esso si sono riferiti numerosi interlocutori: e per ultimo il commissario alla concorrenza, Leon Brittan.

Si tratta di un parametro che la Commissione della CEE ha trasformato in una direttiva, in vigore fin dal 1980, e di cui il commissario ci ha voluto sottolineare la validità operativa, anche in assenza di provvedimenti formali di 'recepimento' da parte dei parlamenti e dei governi di ciascun paese membro.

Con questo insieme di questioni l'Italia ha certamente tardato a misurarsi, e numerose controversie aperte, in diverse sedi CEE, ne sono la conseguenza.

Alla luce degli accordi di Maastricht, sono diventate impossibili altre dilazioni. È assolutamente necessario che Governo e Parlamento acquistino consapevolezza di questa urgenza e della gravità degli effetti se non si ponesse rimedio al ritardo. Con quel complesso di questioni bisogna fare i conti in termini ravvicinati, se si vogliono seriamente valutare le prospettive del nostro paese nel mercato unico del 1993 e nelle nuove condizioni della competitività.

Naturalmente è indispensabile sottolineare che il principio dell'efficienza viene spesso invocato per essere posto al servizio degli interessi più forti. Ma con questo giudizio, assolutamente fondato, non si risolve il problema. Anzi, con questo giudizio si accresce solo l'importanza e il significato del legame, doppio e indissolubile, che deve invece essere instaurato e deve necessariamente intercorrere fra l'efficienza della politica economica e l'efficacia delle trasformazioni sociali, in ciascun paese.

Tali trasformazioni sono indispensabili se si vuole mettere l'efficienza al servizio dell'interesse generale. E se si vuole evitare che essa sia considerata una matrice di nuove ingiustizie.

La sfida di fondo per l'Europa del prossimo decennio sarà rappresentata dalla possibilità o meno di coniugare in un'unione fertile la logica dell'efficienza e i valori fondamentali della piena occupazione e di un giusto riconoscimento del lavoro e della sua retribuzione.

È stato Keynes ad osservare: 'Dovremmo essere sospettosi dei calcoli dell'uomo di Stato che, già oberato dalle spese per l'assistenza ai disoccupati, ci dice che se egli li mettesse al lavoro ciò comporterebbe pesanti passività presenti e future. Non dell'equilibrio finanziario ma del suo equilibrio mentale dovremmo essere preoccupati: dal momento che oggi ritiene sia utile e razionale aumentare la ricchezza nazionale per tenere disoccupati i lavoratori'.

L'indagine ha messo in evidenza come in ogni paese esistano forti tensioni in relazione a questi problemi cruciali, con tutte le grandi differenze che ovviamente intercorrono fra la Germania e la Cecoslovacchia, o fra la Svezia e l'Ungheria. Ma anche fra Francia, Regno Unito e Italia.

Le politiche dell'efficienza esigono una garanzia di fondo, nell'azione di governo. E cioè un ampliamento vero delle basi produttive su cui deve fondarsi una più equa distribuzione delle risorse e dei benefici. Solo in questo modo è possibile assicurare un innalzamento effettivo della qualità sociale, e delle condizioni di vita, sia a livello del singolo individuo che dell'intera società.

La Commissione bicamerale nel momento in cui sottolinea, a conclusione dell'indagine, l'urgenza dei mutamenti a cui si è riferito lo stesso ministro degli esteri nella sua audizione conclusiva, intende anche rimarcare che il sacrosanto primato della socialità deve saper fare i conti, attraverso un'adeguata politica governativa, con la grande questione dell'efficienza. Partendo dalla constatazione che

l'Italia, nel confronto con gli altri grandi paesi della CEE, a fronte dei grandi mutamenti tecnologici introdotti dalla terza rivoluzione industriale e dalle nuove condizioni della competitività, presenta basi piuttosto fragili e sostanzialmente precarie.

Va inoltre aggiunto, riferendosi sempre alla questione dell'efficienza, che sono inficiate da superficialità e semplicismo le tesi secondo cui l'efficienza può esistere solo nel privato. E che nel campo pubblico ci sarebbe sempre e comunque una sorta di inevitabile inefficienza.

Nel caso della Francia soprattutto, ma anche in altri paesi, è risultato palese che tali semplificazioni non sono sostenute nemmeno dagli avversari del settore pubblico. E confliggono con la realtà. Nel caso dell'Italia la 'geografia' di questi fenomeni è a 'macchia di leopardo', essendo evidente che, negli andamenti dei prezzi e negli stessi indicatori della produttività, risultano intrecci, spesso inestricabili, fra settori efficienti e settori non efficienti, sia nel campo privato che nel campo pubblico.

Non sarà dunque attraverso crociate ideologiche a favore dell'uno o dell'altro dei due poli che si darà soluzione ai problemi che sono sul tappeto.

LE CONDIZIONI DI MERCATO

Un altro dei punti fondamentali su cui si deve, in sede conclusiva, concentrare l'attenzione riguarda il rapporto fra le imprese e le condizioni concrete di mercato.

Esso non risulta così semplificabile, come talora accade in molte schematizzazioni. Taluni degli scenari fin qui prospettati per il dopo 1993 sono assai poco realistici. Le esperienze concrete hanno infatti dimostrato che i processi in corso non si possono racchiudere nell'assunto che con l'eliminazione delle barriere, tariffarie e non tariffarie, il rapporto fra produttori, consumatori e prezzi andrà a coincidere con i modelli perfezionistici ed astratti di cui sono ricchi solo i manuali di economia.

Nella 'realtà effettuale' risulta invece che i mercati contemporanei sono resi imperfetti dall'azione 'monopolizzante' delle imprese. Cosicché, nel caso CEE, è molto più realistica una descrizione che includa i comportamenti e le strategie oligopolistiche delle grandi imprese (con le concrete influenze sulle decisioni dei commissari di Bruxelles, di cui giustamente si è parlato nel corso dell'indagine) di quanto non risultino credibili le consuete declamazioni circa il 1993 come anno nel quale le imprese dimensioneranno i prodotti su 350 milioni di consumatori, realizzeranno grandi risparmi di scala, e diminuiranno i prezzi.

È noto infatti, ed è confermato dall'esperienza, che le strategie e le azioni degli oligopoli, europei e non europei, tendono a segmentare i mercati, a graduare le qualità, a modulare i prezzi, e ad imporre le proprie barriere sfruttando le proprie posizioni dominanti.

Naturalmente, nei confronti di tutto questo operano potenti controtendenze e la grande varietà delle situazioni testimonia che i processi sono tutt'altro che lineari. È anche evidente che gli esiti delle sfide in corso sono tutt'altro che scontati.

Ma ci sono tre elementi che hanno acquistato grande spicco nel corso delle indagini e meritano una particolare sottolineatura. Innanzitutto, nelle stesse parole e nei giudizi dei ministri del Governo italiano, in sede di audizione, è stato confermato che l'interscambio dell'Italia con l'estero tende a diventare più fragile e vulnerabile; il rapporto tra esportazioni ed importazioni, particolarmente nel 1991, è molto peggiorato; il modello esportativo italiano evidenzia, con inquietudini crescenti, la propria precarietà; è palese una somma di preoccupazioni che certamente si stanno accentuando piuttosto che attenuarsi.

In secondo luogo, la perdita di peso del settore pubblico, le difficoltà del sistema delle partecipazioni statali, il dimezzamento del settore manifatturiero dell'IRI, gli utili che da qualche anno appaiono nei bilanci dell'ENI e dell'IRI, i grandi investimenti realizzati nelle infra-

strutture, non hanno migliorato la situazione finanziaria di questi enti, ma soprattutto non hanno accresciuto la competitività del nostro 'sistema-paese'. D'altro canto le trasformazioni delle grandi imprese private, le grandi ristrutturazioni connesse all'espansione di un vasto tessuto di piccole imprese, con le loro conclamate flessibilità, non hanno conseguito risultati stabili e propulsivi al fine di rendere più concorrenziale, e soprattutto più penetrante nei mercati esteri, il sistema Italia.

Nello stesso tempo, in senso contrario, il mercato italiano risulta sempre più penetrato dalle esportazioni altrui, gli indici di interconnessione delle importazioni e delle esportazioni, rispetto al prodotto interno lordo, accentuano il divario negativo. Anche nei processi di internazionalizzazione dei capitali nei settori industriali, il laboratorio di NOMISMA ha rimarcato il prevalere di un'internazionalizzazione passiva rispetto ad un'internazionalizzazione attiva. Vale a dire che sono di più i capitali stranieri immessi nel sistema produttivo italiano a controllo di aziende italiane di quanti non siano i capitali italiani immessi nel sistema produttivo degli altri paesi, ottenendo il controllo di loro aziende.

Da ultimo, un nuovo sistema di regole e di scelte di comportamento si impone in diversi campi. È anzi in grave ritardo, non solo per quello che riguarda gli accordi di Maastricht da qui al 1999, ma più in generale per quello che si riferisce al necessario configurarsi di un nuovo rapporto fra lo Stato e il mercato.

Pensare di risolvere problemi ardui come questi semplicemente vendendo ai privati tutte, o quasi, le aziende pubbliche ed i beni di proprietà dello Stato, nelle presenti condizioni rappresenterebbe, come scelta, un errore politico e, come attuazione pratica, una specie di aspirazione velleitaria.

NUOVO ORDINAMENTO CEE

Grande rilievo hanno avuto, nel corso dell'indagine, le informazioni ed i giudizi riguardanti il comportamento imprendito-

riale delle aziende controllate dallo Stato. In generale è risultato evidente che lo Stato, in tutti i paesi visitati e da qualsiasi partito sia diretto, considera se stesso l'azionista e si comporta di conseguenza in quanto titolare di un comando. Non esistono enti paragonabili a quelli presenti in Italia. Non esiste, cioè, un figura ibrida cui viene attribuita una funzione di azionista senza che lo sia. Non esistono inoltre grandi agglomerazioni di aziende riunite in un ente, attraverso addizioni a volte casuali, come invece è avvenuto nel nostro paese. Le grandi conglomerate come IRI, ENI ed EFIM esistono solo in Italia.

Non è nemmeno vero, tuttavia, che nei grandi paesi della CEE le aziende a controllo statale non siano parte di grandi gruppi. Variano le forme, senza dubbio, come abbiamo sottolineato all'inizio, ma sono in realtà molto forti le connessioni imprenditoriali, i legami con la banca e con la finanza, le alleanze e le integrazioni proprietarie.

Nel caso della Francia risulta palese un sistema di connessioni che si giova della potenza delle grandi banche e delle grandi assicurazioni controllate dallo Stato.

Nel caso della Germania, invece, le 'banco-strutture' imperniate sui tre grandi istituti bancari sono interamente controllate dal privato, mentre lo Stato, per la sua parte, dispone di limitati poteri di vigilanza e di sovrintendenza, attraverso le autorità di controllo sul mercato, come il *Bundeskartellamt*.

Ora, se è vero che in Francia, come anche in Inghilterra, ministri ed ex ministri, sia di sinistra che di destra, affermano con nettezza che lo Stato ha il dovere di operare in modo diretto, in quanto azionista, nelle imprese di proprietà statale, è altrettanto vero che questa chiarezza di responsabilità e di comando è stata sostenuta a proposito delle scelte di fondo, degli indirizzi strategici delle aziende. È stato invece escluso che essa debba manifestarsi interferendo nella gestione e negli assetti delle responsabilità gestionali.

Più difficile è risultata la comprensione circa i comportamenti effettivi e attualizzati dello Stato in quanto concessionante, titolare di concessioni nel rapporto contrattuale con il concessionario, a sua volta titolare di impegni e di vincoli nelle diverse circostanze e nei diversi paesi. Tale rapporto contrattuale acquista un particolare significato e propone uno speciale profilo quando il concessionario è a sua volta proprietà dello Stato.

È del tutto certo che sono in corso mutamenti di vasta portata e ci sono molti motivi per ritenere che i differenziali di adeguamento fra il nostro e gli altri paesi siano in crescita.

Questo è uno di quei punti su cui sarebbe stato necessario un approfondimento, soprattutto alla luce delle nuove normative CEE. La materia esige infatti una adeguata elaborazione strategica e pratica, una straordinaria capacità di adeguamenti tempestivi e un riassetto profondo e funzionale delle strutture giuridiche e imprenditoriali da impiegare.

Il documento conclusivo della Commissione non può che limitarsi ad affermare che ci si trova nella fase cruciale di uno straordinario periodo di trapasso. Ma sarà molto difficile, anzi sembrerebbe da escludere, che si possano mantenere in Italia regimi come gli attuali. Che vi siano, cioè, nello stesso gruppo la società che fabbrica gli aerei e quella che li compra, la società che ordina le autostrade e quella che le costruisce, la società che fabbrica i prodotti per la rete telefonica e quella che li acquista e così di seguito.

Appare altresì poco realistico l'assetto dei rapporti finanziari fra società ed enti oggi in vigore.

La recente decisione legislativa che ha sancito l'ipotesi di trasformare gli enti in società per azioni rende ancora più urgente e incalzante un nuovo progetto e una nuova configurazione degli assetti economici, finanziari, imprenditoriali delle aziende a partecipazione statale. Per tutto questo, va indubbiamente affrontato con un diverso atteggiamento il rapporto fra l'Italia e l'ordinamento CEE.

Sia nell'audizione del ministro degli esteri, sia nell'incontro con il commissario Brittan, è risultato evidente che i ritardi con cui l'Italia sta affrontando le grandi questioni che sono sul tappeto comportano pesanti costi, rilevanti diseconomie, crescita dei divari rispetto all'evoluzione dei principali paesi europei. Inoltre, non ottengono il risultato di salvaguardia dell'interesse pubblico, non tutelano l'interesse generale, ma rendono solo più deboli i soggetti che dovrebbero avere questo compito.

Gli esami che stanno per iniziare, in sede CEE, dei bilanci delle principali aziende a partecipazione statale, soprattutto italiane e francesi, sono indubbiamente la conseguenza di un'offensiva di tipo liberista che ha la prevalenza nella Commissione, ma significano anche che siamo entrati in una nuova fase e che il nuovo ordinamento CEE è diventato in ogni caso più stringente.

È fondamentale avere piena consapevolezza che per affrontare questa nuova fase occorrono una nuova impostazione e un nuovo assetto delle responsabilità. Se la presente indagine sarà in grado di contribuire alla migliore definizione di questa consapevolezza e alla determinazione delle nuove politiche che ne devono conseguire, la sua utilità ne risulterà accresciuta, così come il suo intento di essere al servizio di un più alto profilo dell'interesse generale ».

PRESIDENTE. Ringraziamo l'onorevole Castagnola.

CALOGERO PUMILIA. Desidero esprimere apprezzamento per il documento illustrato dal collega Castagnola, che mi pare corrisponda in modo abbastanza puntuale al lavoro svolto e contenga alcune indicazioni utili. Vi è, tuttavia, qualche modifica che vorrei suggerire, di carattere sia formale sia sostanziale.

Iniziando dalla prima parte, cioè quella inerente ai « sistemi-paese », propongo di eliminare del tutto il periodo che recita: « È addirittura probabile che gli elettori, a breve termine, decidano co-

spicui cambiamenti di rotta, sulla base dell'esperienza ». Si tratta, infatti, di una previsione di risultato elettorale che ci trasforma in qualcosa di simile alla DOXA.

LUIGI CASTAGNOLA. Accolgo la modifica proposta.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere la modifica proposta dall'onorevole Pumilia.
(Così rimane stabilito).

CALOGERO PUMILIA. Sempre nel primo capitolo, vi è un paragrafo del seguente tenore: « Ovviamente queste sono soltanto scelte di politica monetaria. Ma dalle decisioni monetarie, come si sa, dipendono, nel termine breve, le grandezze degli investimenti e delle occupazioni, quindi le stesse possibilità di sviluppo o recessione, a livello mondiale ». Ritengo che tale affermazione debba essere sfumata, affermando, ad esempio, che « dipendono in notevole misura » poiché non dipendono solo da quello.

LUIGI CASTAGNOLA. Accolgo anche tale proposta.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere la modifica proposta dall'onorevole Pumilia.
(Così rimane stabilito).

CALOGERO PUMILIA. Un'altra proposta di modifica riguarda l'ultimo capoverso del secondo capitolo, cioè quello riguardante le privatizzazioni. Il richiamo delle parole di Guido Carli mi fa pensare all'uso che a volte facciamo — questo vale un po' per tutti i colleghi, indipendentemente dal loro gruppo di appartenenza — dei classici a conferma delle nostre posizioni ideologiche; per questo motivo propongo l'eliminazione della citazione.

LUIGI CASTAGNOLA. Non ho difficoltà ad eliminare l'intero capoverso.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere la modifica testé proposta.

(Così rimane stabilito).

CALOGERO PUMILIA. Nel capitolo relativo alla questione dell'efficienza, il quarto paragrafo inizia con la frase: « Naturalmente è indispensabile sottolineare che il principio dell'efficienza viene spesso invocato per essere posto al servizio degli interessi più forti ». Propongo di sostituire la parola « spesso » con « talora », dicendo che « il principio dell'efficienza viene talora invocato anche per essere posto ... »

LUIGI CASTAGNOLA. Accolgo la proposta.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere la modifica testé proposta.

(Così rimane stabilito).

CALOGERO PUMILIA. Due capoversi dopo si legge: « La sfida di fondo per l'Europa del prossimo decennio sarà rappresentata dalla possibilità o meno di coniugare in un'unione fertile la logica dell'efficienza e i valori fondamentali della piena occupazione e di un giusto riconoscimento del lavoro e della sua retribuzione ». Io aggiungerei anche: « e di un riequilibrio territoriale fra le aree più forti e quelle più deboli », poiché vi sono i vari Mezzogiorno d'Europa.

LUIGI CASTAGNOLA. Concordo anche con questa modifica.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere la modifica testé proposta.

(Così rimane stabilito).

CALOGERO PUMILIA. Il terzo capoverso del capitolo dedicato alle condizioni di mercato recita: « Nella 'realtà effettuale' risulta invece che i mercati contemporanei sono resi imperfetti dall'azione 'monopolizzante' delle imprese ».

Poiché il mercato, in realtà, è stato sempre imperfetto, proporrei di dire « anche a causa dell'azione monopolizzante ... ».

LUIGI CASTAGNOLA. Possiamo anche eliminare la parola « contemporanei ».

CALOGERO PUMILIA. La frase potrebbe suonare così: « Nella 'realtà effettuale' risulta invece che i mercati sono imperfetti anche a causa dell'azione 'monopolizzante' delle imprese ».

Sempre nello stesso capoverso si dice che: « ... è molto più realistica una descrizione che includa i comportamenti e le strategie oligopolistiche delle grandi imprese di quanto non risultino credibili le consuete declamazioni circa il 1993 come anno nel quale le imprese dimensioneranno i prodotti ... ». Propongo, piuttosto, di dire « ... molto più realistica ... di quanto non risultino credibili le astratte previsioni per le quali il 1993 sarà un anno nel quale le imprese improvvisamente dimensioneranno i prodotti ... ». Questo perché non possiamo escludere che la tendenza vi possa essere.

LUIGI CASTAGNOLA. Vi sarà.

CALOGERO PUMILIA. Ma non avviene come un fatto miracolistico.

LUIGI CASTAGNOLA. Accolgo entrambe le modifiche proposte al terzo comma della parte riguardante le condizioni di mercato.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere le modifiche proposte dall'onorevole Pumilia.

(Così rimane stabilito).

CALOGERO PUMILIA. Nel capitolo sulle condizioni di mercato, prima delle parole « Pensare di risolvere problemi ardui... », propongo di introdurre un'espressione del tipo « quale che sia stata la nostra opinione sul tema delle privatizzazioni ». Anche l'onorevole Castagnola riconosce che la ricerca di efficienza econo-

mica non è tanto un problema finanziario, quanto di introduzione di regole di mercato.

LUIGI CASTAGNOLA. Nel testo è scritto « tutte, o quasi ».

CALOGERO PUMILIA. Il periodo potrebbe essere modificato con la premessa della seguente frase « Pur di fronte alla necessità di un diverso equilibrio tra pubblico e privato e all'esigenza di perseguire sempre più criteri di efficienza e di produttività, anche attraverso processi di privatizzazione,... ». Mi pare che in tal modo il testo sia più equilibrato.

LUIGI CASTAGNOLA. Accetto la modifica proposta.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere la modifica proposta dall'onorevole Pumilia.
(Così rimane stabilito).

VINCENZO RUSSO. Anch'io ringrazio l'onorevole Castagnola per il complesso lavoro da lui compiuto, che ci permette di arrivare alla conclusione dell'indagine conoscitiva.

Vorrei proporre alcune correzioni allo schema di documento conclusivo. In particolare, nel capitolo intitolato « La questione dell'efficienza », mi sembra inutile ribadire le opinioni di Leon Brittan. Propongo, pertanto, di sopprimere il terzo capoverso, che inizia con le parole « Si tratta di un parametro... ».

LUIGI CASTAGNOLA. Poiché dobbiamo arrivare ad una conclusione unitaria, potrei anche accedere alla modifica chiesta dall'onorevole Russo. Tuttavia, a me sembra utile mantenere questo periodo. Il documento ha l'obiettivo di rendere consapevoli coloro che lo leggeranno di un dato oggettivo. Se per altre parti abbiamo giustamente cercato una formula di equilibrio, in questo caso non si tratta di un fatto politico, ma quel che ci è stato detto va reso esplicito (peraltro, è stato sottolineato anche dal ministro De

Michelis). Non vorrei rinunciare a questo riferimento perché mi sembra un'informazione utile. Il nostro documento è un insieme di giudizi e di informazioni e questa informazione è utile mantenerla.

Quel che ha detto *sir* Brittan è un atto ufficiale. Ha detto che la validità della direttiva esiste indipendentemente dal recepimento. Quindi, nello schema da me predisposto non si fa una deplorazione per il mancato recepimento, ma è importante sottolineare che quella direttiva viene attuata anche se non è stata recepita.

VINCENZO RUSSO. Anche per ricordare bene come siano andate le cose, desidero precisare che nel corso del colloquio che avemmo con il commissario Brittan il collega Castagnola gli chiese se fosse vero che dal 1980 fosse stata adottata una direttiva ed egli rispose di sì. L'onorevole Castagnola gli chiese, allora, come mai non fosse stata applicata e la risposta fu, come risulta dagli atti, che avremmo dovuto chiedere non a lui ma al nostro Governo perché mai non l'avesse applicata.

Come il collega Castagnola ha rilevato, il ministro De Michelis ha affermato che in conseguenza degli accordi che vi sono stati, ed anche per il raggiungimento dell'efficienza, dobbiamo attenerci ad essi. Perché, allora, dobbiamo autopunirci al di là del limite ...

PRESIDENTE. Non si tratta di autopunirci. Io non sono stato presente al colloquio, ma il testo mi sembra abbastanza chiaro: si sottolinea (se sbaglio correggetemi) il fatto che le direttive del commissario Brittan non sono state organicamente recepite dal Governo e dal Parlamento. Questo secondo me è importante, perché mette in evidenza lo scarto tra la CEE ed i governi, che molte volte non tengono conto delle direttive emanate.

VINCENZO RUSSO. La ringrazio, Presidente, per questa sua ulteriore precisazione, ma mi corre l'obbligo di illustrare l'atmosfera complessiva di quell'incontro.

Noi conosciamo *sir* Brittan, conosciamo la sua filosofia, conosciamo le sue convinzioni, che personalmente rispetto. Non condivido, però, le sue opinioni e so che ha « nel mirino » gli enti di gestione. Nel corso dell'incontro cui facciamo riferimento, dunque, gli ho espressamente domandato se esistesse il rispetto dell'articolo 222 del Trattato di Roma da lui invocato. La risposta è stata che per quanto attiene a talune situazioni che riguardano il nostro paese, poiché bisogna essere indipendenti dalla natura finanziaria ed economica delle varie strutture, private o pubbliche, ciò esiste. Tuttavia il suo comportamento nella Commissione è stato tale da penalizzare la nostra situazione.

Che siamo stati penalizzati perché dal 1980 non è stata ancora introdotta la direttiva CEE deriva dal fatto che il Governo non l'ha mai comunicata alle Camere. Certo, la colpa è anche mia per non essere stato diligente, ma perché mi debbo autopunire se il Governo non ha reso una tale comunicazione al Parlamento italiano? Forse, se l'avessi saputo prima, avrei chiesto una spiegazione adeguata dei ritardi che si sono determinati. È questa la motivazione che mi porta a proporre la soppressione del terzo capoverso del capitolo riguardante la questione dell'efficienza, mantenendone tuttavia la sostanza.

CALOGERO PUMILIA. Al fine di raggiungere un accordo, propongo la seguente riformulazione del capoverso in questione: « Si tratta di un parametro che la Commissione della CEE ha trasformato in una direttiva assunta nel 1980 ed in vigore anche in assenza di provvedimenti formali di recepimento da parte dei Parlamenti e dei Governi di ciascun paese membro ». In questo modo possiamo evitare che l'espressione appaia come una reprimenda nei confronti del commissario Brittan.

LUIGI CASTAGNOLA. Accetto la nuova formulazione testé proposta dal collega Pumilia.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere la modifica proposta dall'onorevole Pumilia.
(Così rimane stabilito).

VINCENZO RUSSO. L'ultimo capoverso del documento conclusivo inizia affermando che « è fondamentale avere piena consapevolezza che per affrontare questa nuova fase occorrono una nuova impostazione e un nuovo assetto delle responsabilità ». A questo punto io credo che sia opportuno un riferimento alla nostra unitaria posizione. Parlare di nuovo assetto delle responsabilità significa che prima responsabilità non ve ne sono state; quindi, se l'onorevole Castagnola è d'accordo, propongo di limitarci a dire che « è fondamentale avere piena consapevolezza che per affrontare questa nuova fase occorre una adeguata impostazione ». Un nuovo assetto delle responsabilità non so quale potrebbe essere.

CALOGERO PUMILIA. Sono convinto che sia necessario un assetto diverso di responsabilità, però credo che si potrebbe parlare di « un più adeguato assetto delle responsabilità », in modo da non far pensare che prima tale assetto non vi fosse.

LUIGI CASTAGNOLA. Accolgo la modifica.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere tale modifica.
(Così rimane stabilito).

Desidero anch'io aggiungere alcune considerazioni, anche se non così puntuali come quelle espresse dai colleghi Pumilia e Russo, che sono state abbastanza interessanti e tali da dare al testo maggiore specificità.

Ringrazio il coordinatore, onorevole Castagnola, e la Commissione che ha lavorato intensamente per questa indagine che rappresenta, secondo una mia valutazione che credo sarà confermata anche all'esterno, un referente molto importante di lavoro. Piaccia o non piaccia, in questi

anni la nostra Commissione ha portato a termine due lavori molto impegnativi, l'indagine conoscitiva sull'internazionalizzazione delle partecipazioni statali in rapporto all'evoluzione dei mercati mondiali e quest'indagine conoscitiva sull'evoluzione del rapporto tra pubblico e privato nel quadro della competitività globale in sette paesi europei: due temi assai importanti, emblematici ed anche molto discussi, in ambito sia nazionale sia internazionale. È questo il patrimonio che come Commissione per la ristrutturazione e riconversione industriale lasciamo al Parlamento italiano al termine della X legislatura. Un patrimonio di lavoro molto importante. Ringrazio, dunque, l'onorevole Castagnola per la puntualità del documento che ci ha presentato.

Desidero fare una considerazione rispetto al capitolo dedicato alle privatizzazioni. Essendo stata cassata la citazione delle parole di Guido Carli e dal momento che nel testo si fa riferimento ai nostri enti di gestione, metterei in risalto la difficoltà del rapporto tra pubblico e privato esistente nel nostro paese; difficoltà che non ha permesso, sia nel settore delle telecomunicazioni sia in quello della chimica (parlo della TELIT e dell'Enimont), un rapporto più adeguato rispetto a tutte le modifiche che stavano avvenendo a livello internazionale. Chiedo, dunque, ai commissari se siano d'accordo nell'inserire una chiusa di questo tenore.

LUIGI CASTAGNOLA. Credo che sia possibile.

CALOGERO PUMILIA. Si potrebbe inserire alla fine del capitolo una formulazione che si limiti a rilevare le difficoltà esistenti nei rapporti tra pubblico e privato, senza trarre giudizi.

LUIGI CASTAGNOLA. Se i colleghi sono d'accordo l'ultimo capoverso del capitolo sulle privatizzazioni, quello contenente la citazione di Guido Carli, che l'onorevole Pumilia ha chiesto di sopprimere, potrebbe essere sostituito con il seguente: « D'altro canto, le esperienze

degli ultimi anni nel nostro paese hanno mostrato l'esistenza di pesanti difficoltà nei rapporti tra aziende pubbliche e aziende private, così come all'interno dello stesso sistema delle aziende pubbliche, che ha concorso a rendere più ardua la costruzione di un 'sistema-paese' ».

CALOGERO PUMILIA. Condivido questa proposta.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere la modifica testé proposta.

(Così rimane stabilito).

Nel capitolo sul nuovo ordinamento CEE, dopo l'elencazione delle diverse realtà riscontrate dalla Commissione, per l'esattezza dopo il periodo « È stato invece escluso che essa debba manifestarsi interferendo nella gestione e negli assetti delle responsabilità gestionali », inserirei anche un riferimento al *management buy out*, cioè la gestione manageriale delle imprese. È un aspetto che abbiamo osservato in molti paesi. In Italia, per esempio, è emersa l'ipotesi che i *managers* potessero prelevare e gestire direttamente la Cementir.

CALOGERO PUMILIA. Sarebbe opportuno inserire una espressione descrittiva, per indicare che la Commissione ha preso atto dell'esistenza in alcune realtà di questa situazione.

PRESIDENTE. Per esempio, in Gran Bretagna e in Francia.

LUIGI CASTAGNOLA. Non lo ricordo. In Gran Bretagna i nostri colloqui hanno riguardato le aziende cedute ai privati ed abbiamo posto domande sui rapporti tra proprietà e *managers*.

PRESIDENTE. Alcune aziende, diciamo così, in mano statale sono passate direttamente in mano ai *managers*. In questi giorni ho letto attentamente le trascrizioni dei colloqui.

LUIGI CASTAGNOLA. Se il Presidente è d'accordo, si potrebbe inserire la seguente frase « È stata anche constatata la possibilità che in alcuni casi vi sia una assunzione diretta della gestione da parte dei *managers* ».

PRESIDENTE. Accetto questa formulazione. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accogliere la modifica testé proposta.

(Così rimane stabilito).

Non essendovi altre richieste di modifica allo schema di documento conclusivo predisposto dall'onorevole Castagnola, prima di passare alla votazione finale chiedo alla Commissione di essere autorizzato, in caso di approvazione, a procedere al coordinamento formale del testo. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Pongo in votazione lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla evoluzione del rapporto tra pubblico e privato nel quadro della competitività globale nei seguenti paesi: Gran Bretagna, Francia, Germania, Svezia, Ungheria, Cecoslovacchia, con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

Desidero, infine, esprimere il mio apprezzamento per il lavoro svolto dai consiglieri del Servizio stenografia durante i molti mesi della nostra indagine conoscitiva.

La seduta termina alle 11,30.