SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIII LEGISLATURA ——

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE IMPRESE MULTINAZIONALI CON SEDE IN ITALIA

6º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 LUGLIO 1997

Presidenza del vice presidente PALUMBO

10^a Commissione

6° Resoconto Sten. (15 luglio 1997)

INDICE

Audizione del condirettore dell'Ufficio italiano dei cambi e del responsabile del punto di contatto nazionale per le imprese multinazionali in sede OCSE

PRESIDENTE Pag. 3, 17	BIAGIOLI Pag. 3, 12, 14 e passin
ASCIUTTI (Forza Italia)	SGARBI
LARIZZA (Sin. Deml'Ulivo)	
MACONI (Sin. Deml'Ulivo) 16	
PAPPALARDO (Sin. Deml'Ulivo) 13	
SELLA DI MONTELUCE (Forza Italia) 12, 14, 16	
TRAVAGLIA (Forza Italia) 10	

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Antonello Biagioli, condirettore dell'Ufficio italiano dei cambi e il dottor Sergio Sgarbi, già responsabile del punto di contatto nazionale per le imprese multinazionali in sede Ocse.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

Audizione del condirettore dell'Ufficio italiano dei cambi e del responsabile del punto di contatto nazionale per le imprese multinazionali in sede Ocse

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle imprese multinazionali con sede in Italia, sospesa nella seduta del 9 luglio.

Sono presenti il dottor Sergio Sgarbi, già responsabile del punto di contatto nazionale per le imprese multinazionali in sede Ocse, e il dottor Antonello Biagioli, condirettore dell'Ufficio italiano dei cambi, che ringrazio per aver aderito al nostro invito e ai quali cedo la parola per svolgere una esposizione introduttiva sui temi oggetto della nostra indagine.

BIAGIOLI. Tutti sappiamo che l'Italia è un paese che si caratterizza per la sua apertura internazionale, che riguarda soprattutto il commercio mondiale, dove l'Italia ha una quota pari al 6-7 per cento. Al livello degli investimenti – che rappresentano l'altra componente importante dell'economia italiana – la quota è invece molto più modesta: siamo sotto l'1 per cento, anche allo stato attuale. Perchè gli investimenti esteri in Italia e italiani all'estero hanno un peso così modesto rispetto a quello degli scambi di merci? Nello studiare le dinamiche degli investimenti diretti la letteratura distingue una ampia varietà di fattori, che vanno da quelli di mercato a quelli di costo, e considera anche fattori in qualche modo assimilabili al clima economico, alle barriere all'entrata. Nella mia relazione riferirò circa questo fattore di variazione degli investimenti esteri in Italia.

Secondo la letteratura tale fattore va riferito al 20-25 per cento del complesso di quelli che spiegano gli investimenti diretti e quindi rappresenta una componente particolarmente significativa. A livello internazionale codici di condotta a valenza obbligatoria nei confronti di tutti sono stati discussi e preparati in due sedi fondamentali: l'Ocse e la Cee. All'inizio degli anni '60, in attuazione dei principi fissati dal Trattato di Roma del 1957, la Cee emanò la prima direttiva in materia di libera circolazione dei capitali e agli investimenti diretti fu assegnata elevata priorità. A sua volta l'Ocse varò nel 1961 un codice di liberalizzazione che, pur non avendo il valore delle direttive comunitarie, impegnava comunque i paesi a liberalizzare ed eliminare tutte le barriere agli investi-

menti. Tale codice era concepito come una lista di operazioni da liberalizzare, rispetto alle quali ciascun paese poteva, temporaneamente, porre riserve e non liberalizzare, e comunque tendere verso la liberalizzazione. Dal punto di visto della eliminazione dei vincoli agli investimenti esteri, l'Italia ha avuto una attenzione particolare a questi ultimi, dal momento che la liberalizzazione di movimenti di capitali esteri è stata la prima ad essere realizzata. Già agli inizi degli anni '80 in Italia non esistevano più restrizioni di carattere valutario sugli investimenti diretti dall'estero e le uniche riserve previste nel codice Ocse riguardavano soltanto limitazioni allo stabilimento per la protezione di settori di particolare interesse (oltre alle aree sotto regime di monopolio, il settore bancario, assicurativo, dei trasporti e le ricerche e scavo del suolo). Le altre riserve che l'Italia imponeva a quei tempi riguardavano operazioni di carattere puramente finanziario che successivamente sono state abolite. Oggi vige un regime di completa libertà in materia di circolazione di capitali, fermi rimanendo gli adempimenti per finalità di monitoraggio fiscale, statistico e antiriciclaggio.

Le direttive CEE hanno avuto completa attuazione ed in quella sede si lavora ormai - come tutti sappiamo - per la moneta unica; in sede Ocse invece il codice continua a vivere e l'Italia mantiene una riserva limitata in materia di investimenti diretti dall'estero che riguarda in particolare la stampa, i servizi audiotelevisivi, i servizi di navigazione aerea e marittima, nonchè la proprietà di navi, in particolare di navi da pesca, e lo stabilimento delle cosiddette securities investment companies, cioè l'equivalente delle nostre Sim. L'Italia non rappresenta tuttavia un'eccezione nell'ambito internazionale. Tutti i principali paesi mantengono riserve in campi similari o comunque ritenuti importanti per la salvaguardia di specifici interessi nazionali come, ad esempio, i trasporti, le comunicazioni, l'energia e così via. Dall'Ocse continua a pervenire uno stimolo importante per tutti i paesi, tendente a rimuovere tali riserve. Le prospettive concrete di rimozione, tuttavia, dipendono soprattutto da strategie e scelte che non sono puramente tecniche. In questo assetto di completa libertà, l'evoluzione degli investimenti diretti dall'estero in Italia e italiani all'estero è andata di pari passo con il regime di libertà; quest'ultimo è risultato infatti il terreno più fertile per gli investimenti.

Negli anni dell'immediato dopoguerra l'Italia era un paese povero di capitali e non ne aveva da esportare. Infatti all'inizio degli anni '50, più precisamente verso gli anni 1955-56, gli investimenti esteri in Italia ammontavano a 274 miliardi di lire, mentre quelli italiani all'estero soltanto a 75 miliardi di lire; 10 anni dopo lo *stock* di investimenti esteri in Italia era pari a quasi 2.000 miliardi di lire, mentre quelli italiani rimanevano intorno ai 300 miliardi di lire; 10 anni dopo ancora, alla fine del 1976, gli investimenti esteri in Italia ammontavano a circa 5.000 miliardi di lire, mentre quelli italiani all'estero erano circa la metà. Alla fine del 1986 la situazione presentava una inversione e gli investimenti esteri in Italia, pari a circa 36.000 miliardi di lire, erano inferiori a quelli italiani all'estero. Alla fine del 1996 gli investimenti esteri in Italia ammontavano a circa 114.000 miliardi di lire, mentre quelli italiani all'estero a 180.000 miliardi di lire, mentre quelli italiani all'estero a 180.000 miliardi di lire.

6° Resoconto Sten. (15 luglio 1997)

SGARBI. Signor Presidente, prima di entrare nel merito della regolamentazione Ocse sulle imprese multinazionali e gli investimenti esteri, è bene precisare che questi ultimi, soprattutto a partire dagli anni '90, hanno assunto un ruolo determinante nella globalizzazione dell'economia. In un'economia che tende sempre più a globalizzarsi le regole nazionali che governano l'attività delle imprese multinazionali sono insufficienti. Per questa ragione l'Ocse ha considerato necessario instaurare una cooperazione sempre più intensa con i paesi membri attraverso l'integrazione delle regole nazionali con quelle internazionali.

L'attività delle imprese multinazionali finora non è stata regolamentata da specifiche norme giuridiche internazionali. Tale regolamentazione non è facilmente ottenibile per la dicotomia dell'impresa multinazionale. Dal punto di vista economico-aziendale essa è considerata unitariamente, mentre dal punto di vista giuridico è formata da un insieme di pluralità di soggetti, tanti quanti sono i paesi, dato che ogni impresa deve rispondere alle norme del paese in cui si stabilisce. Nonostante la complessità dei problemi incontrati, l'Ocse si è data il compito di raggiungere un accordo politico su alcuni princìpi di base che regolano gli investimenti esteri e l'attività delle imprese multinazionali nell'ambito dei paesi membri, cercando di dare importanza ad un atteggiamento pragmatico di cooperazione piuttosto che eccessivamente legalistico.

Cercherò di spiegare meglio questi concetti con alcune diapositive tese a facilitare la comprensione della problematica, che talvolta si presenta complessa. La cooperazione tra Governi e imprese multinazionali è stata raggiunta dall'Ocse, come si può vedere dalla tavola 1, attraverso: il codice per la liberalizzazione dei movimenti di capitali del 1961 (che regola l'accesso degli investimenti diretti esteri e la Dichiarazione del 1976 sull'investimento internazionale e le imprese multinazionali e le sue Decisioni procedurali (che regolano gli investimenti stabiliti in un paese). La Dichiarazione è stata siglata in sede Ocse dai rappresentanti dei Governi dei paesi membri dell'Organizzazione. Essa è l'espressione solenne della volontà politica dei Governi di rispettare nello spirito e nel contenuto gli impegni sottoscritti: per tale ragione ha, in un certo senso, un valore quasi giuridico.

Le Decisioni del Consiglio dell'Ocse, invece, riguardano esclusivamente le procedure di consultazione intergovernativa sugli strumenti della Dichiarazione. Va precisato che le procedure delle Decisioni sono vincolanti. Gli obiettivi della Dichiarazione, raggiungibili attraverso la cooperazione tra i paesi (tavola 3) sono: migliorare il clima degli investimenti; favorire il contributo positivo delle imprese multinazionali allo sviluppo economico e sociale; ridurre al minimo o risolvere le difficoltà che possono sorgere dall'attività delle imprese multinazionali.

La Dichiarazione dei Governi dell'Ocse (tavola 4) comprende quattro strumenti:

a) I principi direttivi per le imprese multinazionali (si tratta di raccomandazioni non vincolanti che i Governi dei paesi membri rivolgono alle imprese multinazionali che operano nel loro territorio di seguire certi comportamenti in alcuni settori);

- b) Il trattamento nazionale (l'impegno dei Governi dei paesi membri di accordare alle imprese sotto controllo estero che operano nel loro territorio un trattamento non meno favorevole di quello di cui beneficiano le imprese nazionali);
- c) incentivi e disincentivi agli investimenti internazionali (l'impegno dei Governi dei paesi membri di non introdurre incentivi o disincentivi agli investimenti esteri tali da creare distorsioni nel flusso degli investimenti diretti esteri);
- d) obbligazioni contradditorie (l'impegno dei Governi dei paesi membri a cooperare per attenuare o evitare le obbligazioni contraddittorie imposte alle imprese multinazionali dai Governi dei paesi d'origine, che non sono altro che una specie di extrasovranità, perchè un paese impone alle proprie imprese che operano in un altro paese di agire in modo non conforme alle leggi del paese nel quale esse sono stabilite). Ad esempio, può far parte delle obbligazioni contraddittorie la legge statunitense Barton per Cuba e il veto degli Stati Uniti dato a suo tempo alla Nuova Pignone di esportare nell'ex Urss turbine prodotte su licenza della General Electric.

Da quanto detto emerge che i protagonisti della regolamentazione Ocse sopra detta sono due: da una parte le imprese multinazionali, che dovrebbero applicare i principi direttivi, e dall'altra i Governi, che dovrebbero accordare alle imprese multinazionali il trattamento nazionale (lo stesso trattamento riservato alle imprese nazionali). Data la loro importanza, dei quattro strumenti sopra citati verranno qui di seguito meglio analizzati i principi direttivi per le imprese multinazionali e il trattamento nazionale.

Innanzitutto è bene sottolineare che l'osservanza dei principi direttivi è volontaria, quindi non costituisce un obbligo sottoposto a sanzione giuridica. I principi direttivi sono raccomandazioni rivolte congiuntamente dai paesi membri alle imprese multinazionali che operano nel loro territorio. Essi sono fondati sull'idea che i principi sottoscritti possano promuovere un' atmosfera di mutua fiducia tra le imprese, lavoratori ed i poteri pubblici. I principi direttivi per le imprese multinazionali (tavola 5) riguardano nove argomenti: introduzione; principi generali; pubblicazione di informazioni; concorrenza; finanziamento; tassazione; occupazione; protezione dell'ambiente; scienza e tecnologia.

Nell'introduzione e nei principi generali si definisce anzitutto l'impresa multinazionale e poi si stabilisce che le imprese multinazionali dovrebbero prendere in considerazione gli obiettivi delle politiche nazionali dei paesi membri nei quali esse operano, in particolare la creazione dei posti di lavoro, la promozione dell'innovazione e il trasferimento di tecnologia; non concedere alcun pagamento illecito a funzionari pubblici o versare contributi (a meno che ciò non sia ammesso dalla legge) a candidati, partiti politici o ad altre organizzazioni politiche; astenersi da ingerenze indebite nelle attività politiche locali.

Per quanto riguarda la pubblicazione di informazioni, i rappresentanti dei lavoratori dovrebbero avere accesso alle informazioni necessarie per condurre utilmente – è la parte più importante – le negoziazioni sulle condizioni di lavoro e per farsi un'idea esatta e corretta delle *per*-

formance di un'impresa o, se necessario, della multinazionale nel suo complesso. Per quanto riguarda la concorrenza, le imprese sono invitate ad astenersi dal partecipare ad intese o ad accordi restrittivi o dall'abusare della posizione dominante. Per quanto riguarda i finanziamenti le imprese, quando procedono ad operazioni finanziarie, dovrebbero tenere conto degli obiettivi in materia di bilancia dei pagamenti e di politica dei crediti dei paesi nei quali esse operano. Circa la tassazione – sottolineo il punto più importante – le imprese dovrebbero astenersi dall'utilizzare le facilitazioni di cui godono operando su più paesi (come, ad esempio, la fissazione di prezzi di cessione interna) per modificare la base imponibile. Per quanto riguarda il paragrafo sull'occupazione, uno degli argomenti più significativi dei principi direttivi, le imprese dovrebbero rispettare i diritti dei rappresentanti dei lavoratori; astenersi dall'esercitare un'influenza sleale sulle negoziazioni con i lavoratori; avvertire i lavoratori, in un tempo ragionevole, dei cambiamenti delle loro attività economiche che possano avere effetti negativi sui lavoratori stessi; cooperare per attenuare gli effetti sfavorevoli di questi cambiamenti.

Un altro paragrafo importante è la protezione dell'ambiente, che è stato aggiunto di recente nel corso della revisione dei principi direttivi del 1991. Ne sottolineerò gli aspetti più importanti. Le imprese dovrebbero prendere in considerazione le prevedibili ripercussioni delle loro attività sull'ambiente; cooperare con le competenti autorità, fornendo adeguate informazioni sui potenziali effetti ambientali delle loro attività; provvedere, con tutte le misure possibili, per minimizzare i rischi di incidenti. Per quanto riguarda la scienza e la tecnologia, le imprese dovrebbero contribuire allo sviluppo delle capacità scientifiche del paese in cui operano e adottare procedimenti che consentano di assicurare una rapida diffusione della tecnologia.

Passiamo all'esame della tavola 6, relativa al trattamento nazionale, che è l'impegno assunto dai Governi degli Stati membri dell'Ocse di accordare alle imprese estere localizzate nel proprio territorio un trattamento non meno favorevole di quello che essi applicano alle imprese nazionali. Sono escluse dal trattamento nazionale le misure prese dagli Stati per mantenere l'ordine pubblico, per proteggere gli interessi essenziali della loro sicurezza e per adempiere ai loro impegni riguardanti la pace e la sicurezza internazionale. Possono essere previste altre eccezioni settoriali se il paese notifica all'Ocse riserve motivate.

Passiamo all'esame della tavola 7. Nel tempo lo strumento del trattamento nazionale si è rafforzato attraverso le seguenti tappe: notifica e trasparenza; *status quo*; liberalizzazione progressiva delle misure esistenti; principio della non discriminazione; chiarificazione; punto di contatto nazionale per le imprese multinazionali. Con la notifica e la trasparenza, dal 1991 i paesi membri hanno l'obbligo di notificare all'Ocse le eccezioni al trattamento nazionale che si riscontrano in tutti i livelli amministrativi: a livello regionale per gli stati unitari e a livello di stato per quelli federali. Il processo della notifica determina una forte trasparenza nella politica governativa. Le notifiche delle misure si dividono in notifica delle misure a titolo di eccezione o a titolo di trasparenza. Le

notifiche a titolo di trasparenza sono fondate su considerazioni riguardanti l'ordine pubblico e gli interessi essenziali della sicurezza, mentre quelle a titolo di eccezione riguardano le vere e proprie eccezioni.

Passiamo all'esame della tavola 8. A tutt'oggi le notifiche presentate dai 24 paesi dell'Ocse sono 332, di cui 229, cioè circa il 69 per cento, a titolo di eccezione al trattamento nazionale e 103, ossia il 31 per cento, a titolo di trasparenza. Le eccezioni a titolo di trasparenza sembrano abbastanza alte. Vi è il dubbio che in questa categoria alcuni paesi abbiano inserito vere e proprie eccezioni considerando impropriamente il loro impatto, per esempio, sulla sicurezza nazionale. Per questo motivo l'Ocse sta cercando di entrare nel merito di questa categoria di eccezioni per restringerne il numero.

Passiamo quindi all'esame della tavola 9, che è particolarmente interessante perchè indica le misure notificate per paese a titolo di eccezione al trattamento nazionale. Da questa tavola si evince che primeggia il Canada con 32 misure notificate, cui fanno seguito gli Stati Uniti con 26, la Francia con 16, la Norvegia con 15, l'Australia con 14. L'Italia si colloca nella parte finale della classifica con 6 notifiche; nostro paese si sta comportando molto bene dal punto di vista del trattamento nazionale.

ASCIUTTI. Tranne la Germania, si tratta comunque dei paesi più ricchi.

SGARBI. Le misure notificate sono concentrate soprattutto nei paesi federali, come Canada, Usa e Australia, perchè in questi paesi sono particolarmente numerose le eccezioni a livello subnazionale. Ritornando alla tavola 7, possiamo vedere che un altro elemento che rafforza il trattamento nazionale è l'accordo sullo status quo, che riconosce la necessità di evitare l'adozione di nuove misure o pratiche contrarie al principio del trattamento nazionale. In sostanza, ogni paese non può ampliare le eccezioni al trattamento nazionale una volta notificate. Con la liberalizzazione progressiva delle misure esistenti s'intende diminuire le eccezioni al trattamento nazionale attraverso l'esame per paese. Ogni due o tre anni i paesi membri sono sottoposti ad un esame per verificare lo stato del trattamento nazionale, delle eccezioni al trattamento nazionale, delle politiche verso gli investimenti diretti esteri, nonchè le modalità con cui ogni paese regolamenta la propria posizione nei confronti dei principi direttivi.

Il Consiglio dell'Ocse, una volta concluso l'esame per ciascun paese (l'esame per l'Italia si è tenuto nel 1995), formula una raccomandazione rivolta al paese in causa, riguardante soprattutto la riduzione delle eccezioni al trattamento nazionale; come è evidente, questa procedura stimola la progressiva liberalizzazione del mercato. Vi è poi il principio della non discriminazione, secondo il quale un paese dovrebbe applicare il trattamento nazionale anche se lo stesso trattamento non viene accordato alle proprie imprese estere dagli altri paesi. Ovviamente, tale principio è applicato: il principio della reciprocità è largamente praticato soprattutto nel settore dei servizi bancari e finanziari nel quale l'esistenza

di strutture istituzionali differenti nei paesi membri pone alcuni problemi.

Un altro elemento importante del rafforzamento del trattamento nazionale riguarda la chiarificazione. Il Comitato degli investimenti esteri dell'Ocse (Cime) in caso di ambiguità o di possibili diverse interpretazioni di alcuni paragrafi del trattamento nazionale dà un'interpretazione autentica di come deve essere applicato lo strumento del trattamento nazionale.

Nel 1979 l'Ocse ha assunto un'importante decisione: la creazione, in ogni paese membro di un punto di contatto nazionale per i problemi relativi alle imprese multinazionali. Le funzioni del punto di contatto (tavola 10) sono le seguenti: diffondere i principi direttivi e raccomandarne l'applicazione; raccogliere informazioni sull'applicazione dei principi direttivi; offrire un luogo di incontro e discussione, specie alle organizzazioni sindacali e padronali, sui problemi sollevati dai principi direttivi; comunicare, se necessario, con i punti di contatto degli altri paesi membri dell'Ocse, e da ultimo sentire le parti interessate per cercare di risolvere i conflitti che sorgono soprattutto tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le imprese multinazionali. Nel caso in cui questi conflitti non si risolvessero a livello nazionale, il punto di contatto deve istruire il caso all'Ocse, ed in particolare al Comitato dell'investimento internazionale e le imprese multinazionali.

I punti di contatto nazionali hanno risolto importanti conflitti e, quando ciò non è stato possibile, hanno giocato un ruolo determinante nella presentazione del caso nell'ambito Osce al quale spetta, se non un giudizio (perchè non svolge il ruolo di tribunale), quanto meno una valutazione del caso la quale, tuttavia, in genere, è stata tenuta presente dalle parti in causa, come per il caso Massey Ferguson, Black e Decker, Philips, Itt, Firestone, eccetera.

Il punto di contatto italiano, costituito presso la segreteria generale della programmazione economica del Ministero del bilancio, ha svolto la seguente attività: diffusione dei principi direttivi con la pubblicazione del Codice volontario dell'Ocse; discussione con le parti sociali (attraverso riunioni con i sindacati dei lavoratori e degli imprenditori); collaborazione alla soluzione di un conflitto sorto con una multinazionale italiana (Agip Coal-Usa).

Se mi resta ancora del tempo, vorrei analizzare le eccezioni italiane al trattamento nazionale riportate nella tavola 11. La prima eccezione riguarda la pesca. La pesca nelle acque territoriali è riservata alle imprese a partecipazione maggioritaria italiana. La seconda eccezione riguarda l'esercizio di trasporto aereo: il servizio di trasporto aereo di linea non può essere effettuato che da persone o da entità che possiedono aeromobili nazionali, e cioè registrati in Italia. La registrazione di aeromobili è riservata ai cittadini italiani, allo Stato, alle province, alle autorità statali e alle società con sede in Italia con un minimo di due terzi del capitale posseduto da cittadini italiani. Le società e i cittadini della Comunità europea sono equiparati ai cittadini italiani.

La terza eccezione riguarda il cabotaggio aereo: il cabotaggio è riservato alle società italiane, salvo disposizioni contrarie delle convenzio-

ni sul trasporto aereo relative ai servizi aerei. Le società dei paesi della Comunità europea sono autorizzate a praticare il cabotaggio purchè esso rappresenti l'estensione di un servizio internazionale.

Un'altra eccezione è rappresentata dalle infrastrutture al suolo degli aeroporti: le società di navigazione straniere non sono autorizzate a creare le loro infrastrutture di servizio al suolo negli aeroporti; esse sono date in concessione allo Stato o a società formate per la maggior parte da capitale pubblico. Vi è poi l'eccezione rappresentata dal cabotaggio marittimo: il cabotaggio marittimo, così come i servizi marittimi dei porti, sono riservati, previa autorizzazione, al naviglio italiano o della Comunità europea. Il naviglio è italiano se la maggioranza della proprietà è detenuta da cittadini o società italiane. Il cabotaggio con le isole rimane riservato al naviglio italiano. Infine l'ultima eccezione la produzione cinematografica. Aiuti e sovvenzioni pubblici sono accordati alla produzione di film italiani o alla coproduzione con imprese di paesi esteri con i quali esistono degli accordi con l'Italia.

In conclusione, vorrei sottolineare che le politiche dei paesi membri dell'Ocse verso gli investimenti esteri sono oggi più liberali e più aperte. L'estensione del trattamento nazionale nelle politiche dei paesi si è tradotta nella soppressione o diminuzione dei *plafond* delle partecipazioni estere, nell'abbandono o l'attenuazione delle misure che restringono o proibiscono certe attività alle imprese estere e nella soppressione o diminuzione delle misure che impongono una autorizzazione o una notifica preventiva.

Anche se la tendenza globale va verso la liberalizzazione, esistono comunque ancora delle restrizioni settoriali che proibiscono alle imprese estere di accedere a certi mercati protetti. Tali restrizioni esistono in genere nel campo delle risorse naturali, come l'energia, nel settore terziario, specie banche, assicurazioni, trasporti, e *media*. Queste politiche di apertura sono le premesse per rendere i mercati meno imperfetti, e quindi per migliorare la competitività a livello internazionale, anche se esse non sono sufficienti per migliorare la competitività a livello internazionale e per sostenere il benessere dell'economia mondiale. Infatti, la competitività delle imprese dipende non solo dalla loro capacità, ma anche dall'interazione con l'ambiente esterno nel quale esse operano e dove un ruolo rilevante è determinato dal tipo di assetto istituzionale che ogni paese si è dato, cioè dal sistema paese.

Inoltre, per eliminare una parte delle frizioni tra i paesi, a mio parere bisognerebbe applicare meglio i principi direttivi, in particolare le regole che le imprese multinazionali dovrebbero seguire. È necessario però che i Governi dei paesi membri facciano maggiormente rispettare quanto sottoscritto dai Ministri al Consiglio dell'Ocse nel 1976, utilizzando più spesso le procedure dalle decisioni. In tal modo i paesi membri procederebbero verso la maggiore convergenza e una minore conflittualità.

TRAVAGLIA. Volevo avere dai nostri ospiti più che altro un chiarimento: l'Italia, dai dati forniti, risulta essere un paese abbastanza virtuoso, nel senso che dimostra una notevole propensione alla collabora-

zione internazionale e invece, malgrado questo, non gode fama di essere molto rispettosa delle regole dettate in sede internazionale. A questo riguardo vorrei capire meglio un punto dell'intervento del dottor Sgarbi che non mi è molto chiaro. Lei ha mostrato la lista di eccezioni notificate per paese, che vede in testa il Canada e gli Stati Uniti con rispettivamente 32 e 26 voci, mentre l'Italia vi figura con 6 voci, il che la rende abbastanza virtuosa. Successivamente, quando lei ha illustrato le eccezioni italiane al trattamento nazionale (tipo le eccezioni per la pesca), pensavo che si riferissero a quelle 6 voci. Dal momento che tali eccezioni invece sono solo 5, mi domando se stiamo parlando della stessa cosa oppure no. Sarebbe poi possibile avere un'idea delle voci che caratterizzano queste forme di chiusura del Canada, degli Stati Uniti, della Francia rispetto, ad esempio, al Giappone, che avevo sempre creduto un paese chiuso ed arroccato sulle sue posizioni e che invece, dal punto di vista dell'apertura alle imprese estere, si situa più o meno al livello dell'Italia?

SGARBI. Nella tabella c'è un errore materiale: le misure notificate a titolo di eccezione al trattamento nazionale dall'Italia sono 5 e non 6. Gli Stati Uniti presentano il maggior numero di eccezioni, di cui molte a livello statale. Forse per questo, quando quattro anni fa all'Ocse si era iniziato un negoziato su un codice giuridicamente vincolante, gli Stati Uniti erano disposti ad accettarlo solo a livello federale. L'Italia, con altri paesi, si oppose sostenendo che gli stati che fanno parte di una federazione devono essere messi sullo stesso piano degli stati unitari. Non ha infatti senso accettare i principi direttivi a livello di federazione quando poi uno stato di una federazione può non applicare il trattamento nazionale. Ciò si è già riscontrato nel settore bancario negli Usa.

LARIZZA. Signor Presidente, considerando l'elenco delle regole cui dovrebbero sottostare le multinazionali, sono rimasto colpito dal fatto che esse configurano vincoli molto forti, con riguardo soprattutto all'ambiente e alla tutela dei lavoratori. A mio parere neanche un sindacato fortemente radicato nella tradizione, come quello italiano, avrebbe potuto imporre vincoli simili. Mi è venuto allora un dubbio: forse si è molto precisi nell'indicare le regole, ma non c'è alcuno strumento per farle valere? Mi è venuta in mente l'ingerenza di alcune multinazionali nella vita interna di alcuni paesi (hanno addirittura messo in discussione la vita democratica in Cile). A livello Ocse, oltre a definire i principi e le direttive, che condivido e che sono rilevanti, si hanno anche a disposizione strumenti per intervenire e per far valere tali vincoli? E si sta almeno lavorando in questa direzione?

SGARBI. Noi parliamo di principi direttivi e di trattamento nazionale. I primi impegnano l'impresa multinazionale, i secondi i governi. Queste regole – è importante sottolinearlo – non valgono solo per le imprese multinazionali, ma anche per quelle nazionali.

In secondo luogo, abbiamo detto che le procedure sono vincolanti e obbligatorie, mentre i principi direttivi, sono volontari. A mio parere,

queste procedure sono state poco utilizzate dai governi. Per questo sarebbe bene che il Governo italiano, quando vengono segnalati comportamenti delle società multinazionali non conformi a principi direttivi, cerchi di risolverli attraverso il punto di contatto nazionale. Ove il problema non si risolva a livello nazionale, esso deve essere portato all'Ocse; certamente la valutazione dell'Ocse nel caso non è vincolante, ma l'effetto, anche ad opera dei *media*, è in genere, positivo.

Attualmente presso l'Ocse si è creato un gruppo negoziale (*Multi-lateral investment agreement*) per rendere obbligatori i principi direttivi. Si tratta di una procedura molto complessa proprio per la dicotomia delle imprese multinazionali viste unitariamente come imprese (filiali e casa-madre), ma non considerate unitariamente dal punto di vista giuridico. Ci sono quindi dei problemi non indifferenti da superare. I primi risultati, probabilmente, si vedranno nel 1998.

SELLA DI MONTELUCE. Vorrei rivolgere una domanda tecnica: come vengono rilevati gli investimenti esteri in Italia e negli altri paesi? In altre parole, in che momento della formazione del bilancio, o del trasferimento dei titoli, o dell'investimento diretto in attività del paese essi vengono contabilizzati? E come?

BIAGIOLI. I flussi che passano attraverso il sistema bancario nazionale sono rilevati dal sistema stesso; nel momento in cui viene regolata l'operazione, ossia il trasferimento valutario, è previsto un sistema di segnalazioni che non comporta vincoli amministrativi sull'operazione. È un sistema statico puro che permette di raccogliere i dati. Quindi i dati di flusso – i nuovi investimenti, i nuovi disinvestimenti – sono registrati nel momento in cui avviene il loro regolamento valutario. Procedure di rilevazione e tecniche di stima particolari sono poi adottate per valutare lo stock, cioè il valore, la consistenza degli investimenti a una certa data. In questo caso si deve ricorrere in parte a stime, perchè il valore di un investimento varia nel tempo e possono non essere disponibili riferimenti di mercato (nel caso di azioni si hanno quotazioni di borsa, in altri casi no).

SELLA di MONTELUCE. Si stima l'ammortamento?

BIAGIOLI. No, si prende la capitolazione di quell'investimento, oppure lo si misura attraverso il valore di borsa, o ancora, se c'è stato un aumento di capitale o un nuovo conferimento, lo *stock* precedente viene rivalutato in base al prezzo dell'ultima operazione.

SELLA di MONTELUCE. A suo avviso, che errore si può compiere non tenendo conto degli ammortamenti e del fatto che certi flussi non sono flussi di investimento, ma potrebbero essere flussi di copertura perdite?

BIAGIOLI. Dal punto di vista dei flussi (cioè i nuovi investimenti meno i disinvestimenti di ogni anno) l'errore è molto modesto, perchè

solo nel caso in cui si sia in presenza di utili non distribuiti e reinvestiti non verrebbe eseguito un trasferimento valutario; per le operazioni di flusso (dall'aumento di capitale a nuovi investimenti in settori prima non coperti) l'errore è molto modesto. Nel caso degli *stock* l'errore può essere più importante. Accennavo prima che lo *stock* degli investimenti esteri in Italia ammontava a più di 100.000 miliardi alla fine del 1996: non sappiamo quanto sia sottovalutato questo importo, ma certamente lo è in misura significativa. Se si sapesse, avremmo un numero stimato in via ufficiale, ma non lo abbiamo.

PAPPALARDO. Signor Presidente, vorrei riaffrontare brevemente la tematica delle misure destinate ad incentivare o disincentivare gli investimenti internazionali. È stato detto che è fatto divieto ai singoli paesi membri di adottare politiche di incentivazione o di disincentivazione che possano nuocere ad altri paesi aderenti all'Ocse. Vorrei rivolgere in proposito le seguenti due domande. In base a quali criteri si valuta il danno prodotto da alcune politiche messe in atto dai paesi dell'Ocse nei confronti di altri paesi ugualmente aderenti all'organizzazione? Queste misure in che rapporto sono con quelle previste, ad esempio, dall'Unione europea? Visto che in sede di Unione europea le misure adottate nei riguardi delle aree depresse sono fortemente elastiche, oggettivamente credo che le politiche di incentivazione, se non danneggiano, certamente non agevolano l'economia degli altri paesi.

SGARBI. Senatore Pappalardo, dato che nessun paese ha mai sollevato alcun problema sugli incentivi agli investimenti esteri, non si è reso necessario stabilire quando si determina una distorsione ai loro flussi. Diversi paesi hanno sollevato numerose richieste di chiarimento sul trattamento nazionale e sui principi direttivi, ma nessuno sugli incentivi verso gli investimenti esteri, tale, probabilmente, da determinare una distorsione al flusso degli investimenti internazionali.

ASCIUTTI. Vorrei rivolgere una domanda abbastanza semplice, anche se non so quanto potrà essere semplice la risposta. Ci sono stati forniti (e ringrazio il dottor Sgarbi per averceli illustrati) alcuni dati sugli investimenti dall'Italia verso l'estero e dall'estero verso l'Italia realizzati negli ultimi 40 anni. Da questi dati si evincono investimenti esteri in Italia e investimenti italiani all'estero ammontanti rispettivamente a 264 miliardi e a 75 miliardi nel 1956, a 1.922 miliardi e a 328 miliardi nel 1996, a 5.400 miliardi e a 2.900 miliardi nel 1976. Solo nel 1996 si è sensibilmente invertita la tendenza che aveva caratterizzato gli anni precedenti, in quanto gli investimenti esteri in Italia sono stati di 114.000 miliardi contro 180.000 miliardi di investimenti italiani all'estero.

Vorrei sapere se si è riscontrato nel tempo un ritorno di ricchezza significativo ed avere ragguagli sulla situazione odierna. In parole povere, dagli investimenti italiani all'estero deriva un ritorno di ricchezza, oppure gli utili realizzati rimangono nel paese di destinazione? Mi auguro di essere stato sufficientemente chiaro.

BIAGIOLI. Senatore Asciutti, la domanda è semplice, ma la risposta è molto complessa. Nella situazione da lei descritta, gli investimenti esteri in Italia prevalgono sugli investimenti italiani all'estero. Il punto di svolta, caratterizzato da un'inversione di tendenza, si è avuto nel 1986, anno in cui gli investimenti esteri sono stati di 36.000 miliardi e gli investimenti italiani all'estero sono ammontati a 37.000 miliardi. Dal punto di vista storico si capisce perchè le cose siano andate così: nell'immediato dopoguerra mancavano i capitali per realizzare investimenti in casa, figurarsi se potevano esserci imprese in grado di investire all'estero. Con il passare del tempo l'Italia è diventata un paese ricco e moderno come gli Stati Uniti e il Regno Unito, e il clima di libertà valutaria instauratosi ha favorito la crescita del flusso dei capitali in uscita.

Tra l'altro i dati da lei riportati (che, essendo di *stock*, sono probabilmente inferiori ai valori reali) fotografano una situazione in cui l'Italia si colloca tra i grandi paesi investitori netti a livello mondiale. In termini di benefici, il frutto degli investimenti incide sul conto economico del nostro paese. Si ha un riafflusso di capitali se ogni anno vengono prodotti utili che rientrano in patria; e gli investimenti danno un ritorno quando diventano produttivi. In questo caso, trattandosi di investimenti a lungo termine, il primo anno il ritorno può non essere particolarmente rilevante, il secondo anno può essere superiore e nel medio termine, quando la fabbrica inizia a produrre e a vendere, si registreranno i ritorni di ricchezza nel nostro paese più sensibili. In effetti, se si osservano i flussi di reddito (ovviamente nel conto complessivo sono incluse componenti di carattere finanziario) e gli investimenti diretti, mano mano che lo *stock* investito all'estero supera quello investito in Italia vi è un riafflusso di utili superiore alle uscite.

Come risulta dai vincoli e dalle limitazioni esistenti in altri campi, gli investimenti diretti esteri risentono degli obiettivi che con essi si vogliono raggiungere e che non sono semplicemente di reddito. Non trattandosi di investimenti in titoli, per i quali è sufficiente staccare la cedola, ma di investimenti collegati ai traffici commerciali, agli scambi di tecnologia, sono inevitabili alcune ricadute nel settore dei servizi, ricadute che rendono particolarmente difficile la valutazione complessiva dei ritorni economici. Ovviamente, se tutto va bene, il ritorno economico è direttamente proporzionale al capitale investito, ma potrebbe anche esservi un ritorno non direttamente economico dipendente dal ruolo di altri fattori.

SELLA DI MONTELUCE. Quando la valutazione di questi flussi sfugge al controllo fiscale?

BIAGIOLI. Negli anni in cui esistevano blocchi, divieti e l'uscita, lo scappare, aveva rilevanza penale, probabilmente uscivano molti capitali. Oggi che non esiste alcuna forma di controllo e tutto è perfettamente libero, non esiste alcun motivo di nascondersi per effettuare operazioni economiche legittime.

Dal punto di vista fiscale gli investimenti diretti non rappresentano un problema, mentre valgono considerazioni diverse nel caso di investimenti finanziari e di portafoglio. Considerato però che si sta parlando di investimenti produttivi, le imprese multinazionali investono all'estero per sfruttare il mercato locale e avere vantaggi commerciali. Per le imprese multinazionali l'aspetto fiscale non è determinante ai fini degli investimenti diretti, mentre può esserlo ai fini degli investimenti finanziari: in questo caso, sfugge abbastanza.

SGARBI. Signor Presidente, vorrei sottolineare che oggi l'internazionalizzazione dell'economia avviene attraverso l'esportazione di merci (ancorchè in maniera leggermente decrescente rispetto al passato), ma soprattutto attraverso gli investimenti diretti esteri, anche perchè la quota di mercato internazionale che si acquisisce attraverso l'esportazione è meno stabile di quella determinata dall'investimento diretto estero. Date le caratteristiche del processo di mondializzazione in atto, penso sia difficile che tale tendenza si modifichi. Pertanto, l'investimento diretto estero sembra essere sempre più l'elemento dominante dell'internazionalizzazione di un paese.

Per quanto riguarda la domanda del senatore Asciutti, essa richiede una risposta articolata. Al riguardo credo sia opportuno precisare che l'Italia effettua consistenti investimenti diretti esteri (e questo è un fattore positivo) realizzati, soprattutto in questi ultimi anni, da medie imprese.

Il sistema Italia è formato soprattutto da piccole e medie imprese che diventano sempre più forti sul mercato internazionale attraverso la creazione di filiali all'estero.

ASCIUTTI. Abbiamo dati relativi ad altri paesi riguardanti l'importazione e l'esportazione di capitali per investimenti negli ultimi 40 anni?

SGARBI. Sì, ci sono le analisi delle Nazioni Unite, oltre a quelle dell'Ocse.

ASCIUTTI. Sarebbe interessante confrontarli con quelle degli altri paesi.

SGARBI. Dal punto di vista dell'internazionalizzazione attiva e passiva del capitale, l'Italia si colloca in una posizione meno avanzata rispetto a quella di altri paesi sviluppati. Mentre il relativo basso livello dell'internazionalizzazione attiva italiana è spiegato soprattutto dalla dominante presenza di piccole e medie imprese, non altrettanto chiari sono i motivi del relativo basso flusso di investimenti esteri in Italia. Pertanto è importante capire perchè negli ultimi anni gli investimenti diretti esteri non affluiscano in Italia come negli altri paesi. Probabilmente gioca un ruolo negativo su tali flussi l'eccessiva fiscalità, la mancanza di aree attrezzate, in genere il sistema Italia meno efficiente di quello di altri paesi. A mio parere, la globalizzazione dell'economia, e quindi la competi-

zione globale, è determinata sempre di più dalla concorrenza tra sistemi paese: dal sistema Italia, dal sistema Francia, dal sistema America, dal sistema Giappone, eccetera. Per questo penso che l'elemento determinante per far affluire maggiori capitali in Italia sia quello di avere un sistema-paese che meglio si adegui al paradigma della globalizzazione dell'economia.

MACONI. Rispetto a quanto affermato dal dottor Sgarbi circa l'adesione alla dichiarazione dei principi e circa le procedure vincolanti, che il dottor Sgarbi stesso diceva essere poco attuate, chiedo quale potere sanzionatorio eventualmente esiste a livello internazionale di fronte ad accertati scostamenti e al mancato rispetto dei principi della dichiarazione.

SGARBI. Poteri sanzionatori non ce ne sono, anche se le procedure sono obbligatorie. Un caso non risolto a livello nazionale viene istruito all'Ocse dove, sulla base di una documentazione preparata dalle controparti, si apre una discussione che metterà in luce princìpi direttivi. In genere è sempre stato abbastanza fruttuoso portare all'Ocse queste problematiche perchè spesso le imprese hanno accettato le mediazioni maturate in tale sede. Pertanto il principio sanzionatorio è importante, ma spesso è forse più importante la cooperazione tra i paesi. Il metodo seguito dall'Ocse, pur non essendo sanzionatorio, ha una sua validità, anche perchè la pressione morale gioca un ruolo rilevante.

SELLA di MONTELUCE. Secondo quanto da lei affermato, in effetti abbiamo una crescita della globalizzazione, che può esprimersi o in termini di crescita del commercio internazionale, in termini o di crescita dell'espansione delle società e degli investimenti diretti. Se non sbaglio l'Italia è in controtendenza per quanto riguarda sia il recepimento che l'effettuazione di investimenti diretti esteri. Ci troviamo di fronte ad una situazione in cui stiamo andando indietro rispetto al *trend* mondiale, piuttosto che andare avanti. Lei conferma questa valutazione?

SGARBI. Sì, dai dati messi a disposizione dalle Nazioni Unite, dall'Ocse e da altre organizzazioni, questo *trend* è confermato, soprattutto per quanto riguarda l'entrata dei capitali in Italia, mentre per l'uscita degli stessi tutto sommato si registra un *trend* abbastanza buono, ma che comunque è inferiore rispetto al posto che l'Italia ricopre a livello internazionale in termini di Pil.

SELLA di MONTELUCE. Quindi possiamo concludere che l'Italia è in regressione.

SGARBI. Sì, soprattutto per quanto riguarda l'afflusso di capitali.

BIAGIOLI. L'Italia nel 1996 aveva il 6-7 per cento di quota del commercio mondiale, ossia del totale di tutte le esportazioni e le importazioni. Indubbiamente la quota italiana negli investimenti diretti è meno

10^a Commissione

6° RESOCONTO STEN. (15 luglio 1997)

dell'1 per cento, e quindi vi è un divario fra apertura commerciale e apertura agli investimenti. Ora per accertare se stiamo, regredendo o progredendo bisognerebbe esaminare i tassi di crescita relativi agli ultimi 20-30 anni. I dati che abbiamo presentato poc'anzi sono dati assoluti, e quindi è difficile sviluppare confronti con i dati degli altri paesi.

Certamente la quota italiana negli investimenti diretti è modesta, ma non so se è in caduta. Il dottor Sgarbi parlava degli investimenti esteri in Italia, e in quel caso la caduta potrebbe essere in qualche modo un segno di maturazione. Gli Stati Uniti sono un paese esportatore di capitali, molto più che importatore. L'Italia è stata un paese importatore negli anni dopo la guerra; man mano che è diventata un paese industriale, ha cominciato ad essere esportatore. Da un punto di vista economico generale non saprei se sia preferibile, ai fini della chiarezza e della crescita di un paese, essere un paese esportatore o importatore di investimenti diretti.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il prezioso contributo offertoci. Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici DOTT. LUIGI CIAURRO