

$$\frac{A14}{39}$$

Giuseppe Bottaro

LE NAZIONALIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Storia, politica e diritto



Copyright © MMIV
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 a/b
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 88-7999-813-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2004

INDICE

Premessa	7
-----------------------	---

Capitolo I

Relazioni internazionali e ruolo economico dello stato

1. Politica internazionale e nazionalizzazioni	15
2. L'intervento dello stato in economia	25

Capitolo II

Le principali forme di nazionalizzazioni e la legittimità internazionale

1. Le nazionalizzazioni dei paesi socialisti	35
2. I provvedimenti attuati contro gli interessi americani	41
3. Le nazionalizzazioni nei paesi del Medio Oriente e il ruolo dell'ONU	48
4. La specificità dei fenomeni espropriativi nei paesi occidentali	59

Capitolo III

I limiti al potere di nazionalizzare

1. Espropriazione e proprietà privata	69
2. Il potere di nazionalizzare e la non discriminazione	78
3. Il concetto di pubblica utilità	83

Capitolo IV*La querelle sull'indennizzo*

1. La posizione degli Stati Uniti	91
2. Il criterio della ragionevolezza alla base dell'indennizzo	102
3. I <i>Lump-sum Agreements</i>	107
Conclusioni	117
Bibliografia	123
Indice dei nomi	135

PREMESSA

L'idea politica di trasferimento alla nazione, vale a dire di passaggio di beni o risorse private in mano pubblica, insita nel termine nazionalizzazione ha attraversato la storia del Novecento coinvolgendo con la sua particolarità ed eccezionalità le esperienze economiche e sociali più diversificate. La specificità, poi, del fenomeno in ambito internazionale, ossia dell'acquisizione allo stato, o ai cittadini dello stato, di proprietà e risorse naturali appartenenti a società o cittadini di un altro paese, si è inoltre rivelata una prassi densa di un significato ideale eminentemente politico. Ripercorrerne la storia e le implicazioni politiche serve a comprendere la forza di un'idea che nel corso di un secolo è stata mescolata all'esperienza dei sistemi del socialismo reale, così come assimilata dagli stati liberaldemocratici occidentali e da ultimo pienamente utilizzata dai paesi del terzo mondo e in via di sviluppo.

La sovranità dello stato all'interno del proprio territorio, l'effettivo controllo dello stesso stato sulle risorse naturali, e la sua capacità di agire come soggetto internazionale al pari di tutti gli altri soggetti statuali si mostrano tutti come aspetti compresi in quei complessi fenomeni che si sono rivelati essere le nazionalizzazioni internazionali. Questi fenomeni in numerosi contesti statali e in un breve periodo di tempo si sono trasformati da semplici idee politiche in regolamentazione legislativa ed azione pratica. È questo il complesso di circostanze nel quale cercheremo di seguire il percorso dell'idea politica, con il conseguente sviluppo del fatto storico, del provvedimento

economico e della norma giuridica nazionale e internazionale. Infatti, nell'ambito del pensiero politico contemporaneo occorre anche sapere e potere indagare su quelle idee forza che hanno caratterizzato il secolo appena trascorso e seguire il percorso di un'idea politica la quale

«affronta i grandi temi della convivenza fra gli uomini, del reggimento politico, del consenso e della sopraffazione, della ricchezza e della povertà, del potere e dell'organizzazione, della rivolta e dell'oppressione»¹.

Nel corso del ventesimo secolo divenne una prassi frequente di quasi tutti gli stati intervenire direttamente, e in maniera costante, nell'attività economica e produttiva. Mentre l'Ottocento fu caratterizzato da politiche economiche liberiste, e la difesa della proprietà privata era considerata un requisito fondamentale dello stato, nel secolo appena trascorso si affermarono in alcuni paesi le teorie marxiste-leniniste, che assegnavano allo stesso stato la proprietà dei mezzi di produzione, irruppe sulla scena mondiale il nuovo approccio keynesiano, che fece dello stato l'ente promotore e stabilizzatore dello sviluppo economico e sociale e, infine, si sviluppò quella grande rivoluzione mondiale che fu il processo di emancipazione coloniale, fenomeno eminentemente politico ma con implicite spinte verso l'indipendenza economica².

Tutti questi fatti determinarono uno sconvolgimento della realtà venutasi a consolidare fin dalla seconda metà dell'Ottocento, che aveva visto il rafforzamento dell'egemonia dei paesi maggiormente sviluppati che imposero il loro controllo sulle risorse naturali di altri meno

¹ A. D'ORSI, *Guida alla storia del pensiero politico*, Firenze, 1995, p. 338.

² Sull'emancipazione coloniale vedi, J.L. MIEGE, *Espansione europea e decolonizzazione dal 1870 ai nostri giorni*, Milano, 1976, G. CALCHI NOVATI, *La decolonizzazione*, Torino, 1983, P. DUARA, *Decolonization: Perspectives from Now and Then*, London, 2003, e R.F. BETTS, *Decolonization*, London, 2004.

sviluppati, e soprattutto delle colonie conquistate dagli stati europei nel periodo dell'imperialismo³. Il problema delle nazionalizzazioni, o espropriazioni internazionali, nasce appunto da tale sviluppo, ovvero dallo scontro fra paesi esportatori di capitali, i quali tendono a proteggere le proprietà dei loro cittadini all'estero, e paesi importatori di capitali, che decidono di assumere pienamente, a volte senza preavviso, la responsabilità delle loro risorse economiche e produttive.

Durante la seconda metà del Novecento, attorno alla questione inerente alle nazionalizzazioni internazionali, si è sviluppato un acceso dibattito che ha coinvolto studiosi, politici, imprenditori, e che ha comportato numerose prese di posizione da parte di vari stati. Questo dibattito ha poi trovato una sede qualificata in seno all'Assemblea Generale dell'ONU, grazie all'emanazione della «Dichiarazione sulla sovranità permanente sulle risorse naturali» del 1962, e della «Carta dei diritti e dei doveri economici degli stati» del 1974, che avevano come obiettivo dichiarato e prioritario quello di instaurare un *nuovo ordine economico internazionale*⁴.

³ Sulle politiche imperialistiche vedi le classiche interpretazioni radicali e comuniste di J.A. HOBSON, *L'imperialismo*, Milano, 1974 e V.I. LENIN, *L'imperialismo fase suprema del capitalismo*, Roma, 1970 e la contro-teoria di J.A. SCHUMPETER, *Sociologia dell'imperialismo*, Bari, 1972, e cfr. anche gli studi di T. KEMP, *Teorie dell'imperialismo*, Torino, 1969, O. BARIÈ, *Imperialismo e colonialismo*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, Torino, 1972, V, pp. 653-727, M. BARRAT-BROWN, *L'economia dell'imperialismo*, Roma-Bari, 1977 e G. PASQUINO, *Politica di potenza e imperialismo*, in *Il pensiero politico. Idee, teorie, dottrine*, Torino, 1999, III, pp. 409-433.

⁴ Cfr. R. WHITE, *A New International Economic Order*, «International and Comparative Law Quarterly», (1975), p. 542 ss., S. MARCHISIO, *La cooperazione per lo sviluppo nel diritto delle Nazioni Unite*, Napoli, 1977, R.F. MEAGHER, *An International Redistribution of Wealth and Power: A Study of the Charter of Economic Rights and Duties of States*, New York, 1981, A. SID-AHMED, *Nord-Sud la posta in gioco. Teoria e pratica del nuovo ordine economico internazionale*,

Vi è sempre stato un confronto aperto a livello internazionale sui veri contenuti da dare al termine nazionalizzazione e sulle diversità fra questo e altri riferiti a fatti simili come possono essere l'espropriazione, la confisca o la presa di proprietà. Per molto tempo il termine classico adottato per definire qualunque tipo di trasferimento di proprietà dai privati cittadini allo stato è stato quello di espropriazione. Si è incominciato a parlare di nazionalizzazione soltanto all'inizio del Novecento indicandolo come il termine più appropriato per definire quel processo generalizzato di espropriazione che venne intrapreso dall'Unione Sovietica dopo la rivoluzione bolscevica, il cui obiettivo era di trasformare l'intero processo produttivo e la totalità delle attività economiche da privati in pubblici. Tutto ciò nell'ambito di una dottrina, quella marxista appunto, che prevedeva l'abolizione della proprietà privata e la conseguente socializzazione dei mezzi di produzione.

Questa identificazione tra nazionalizzazione ed espropriazione generale è durata a lungo, anche dopo la seconda guerra mondiale, in contrapposizione con il diverso modo di intendere i casi di espropriazione individuale, in quanto la nazionalizzazione è caratterizzata da elementi come l'impersonalità, la non discriminazione fra cittadini e stranieri, e la collocazione all'interno di un più grande processo mirante alla trasformazione dello stato in senso collettivista⁵.

La radicale riforma economica operata in seguito a provvedimenti di nazionalizzazione non ha implicato, tuttavia, nel corso del Novecento, che si giungesse necessariamente alla costituzione di uno stato socialista o collet-

Milano, 1982, e M. GIULIANO, *Cooperazione allo sviluppo e diritto internazionale*, Milano, 1985.

⁵ Cfr. G. WHITE, *Nationalization of Foreign Property*, London, 1961, p. 3, vedi, anche, K. KATZAROV, *Theorie de la nationalisation*, Neuchâtel, 1960, e I. FOIGHEL, *Nationalization*, Westport, Conn., 1982.

tivista, infatti nella maggior parte dei casi riscontrati i beni espropriati a soggetti stranieri sono stati in breve tempo trasferiti a cittadini dello stato nazionalizzante⁶. Così, la tesi più accreditata ci porta a ritenere che

«non è necessario perché vi sia nazionalizzazione che i beni espropriati rimangano in mano pubblica, ben potendo essere nuovamente trasferiti a privati: l'esempio tipico di questa situazione... è quello di una riforma agraria che preveda l'espropriazione di latifondi ed una successiva redistribuzione delle terre espropriate»⁷.

Con l'avvento delle nazionalizzazioni attuate dai paesi in via di sviluppo, a partire dal secondo dopoguerra, si è fatta strada la tesi che queste potevano ravvisarsi anche in provvedimenti individuali di espropriazione⁸. Le na-

⁶ In base a quanto definito dall'*Institut de Droit International*, nel 1952, per nazionalizzazione si intende «le transfert à l'Etat, par mesure législative et dans un intérêt public, de biens ou droits privés d'une certaine catégorie, en vue de leur exploitation ou contrôle par l'Etat, ou d'une nouvelle destination qui leur serait donnée par celui-ci»; riportato in INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, «Annuaire», 1952, p. 283.

⁷ M.L. PADELLETTI, *Nazionalizzazioni nel diritto internazionale*, «Digesto», vol. X, (1993), p. 111. Negli anni ottanta il tribunale arbitrale del caso *Amco Asia Corp. and Others vs. The Republic of Indonesia*, ha nella sostanza ribadito la tesi dell'I.D.I. precisando che «it is generally accepted in International Law, that a case of expropriation exists not only when a state takes over private property but also when the expropriating state transfers ownership to another legal or natural person»; Riportato in «International Legal Material», (1985), p. 1025. Cfr., anche, T. PROSSER, *Nationalised industries and Public Control: Legal, Constitutional and Political Issues*, Oxford, 1986.

⁸ Cfr. B. STEFANSKI, *Nationalization Processes in Developing Countries*, in «Studies on the Developing Countries», vol. 8, 1977, pp. 108-129, e S. C. JAIN, *Nationalization of Foreign Property: a Study in North-South Dialogue*, New Delhi, 1983. Più in generale sui problemi dello sviluppo nel terzo mondo, cfr. R. ROBINSON, *Developing the Third World: the Experience of the Nineteen-Sixties*, Cambridge, 1971, G. CALCHI NOVATI, *Decolonizzazione e terzo mondo*, Bari, 1979, e A.O. HIRSCHMAN, *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo*, Torino, 1983.

zionalizzazioni avrebbero potuto quindi avere un carattere anche discriminatorio, purché rispondessero ad uno scopo preciso, che era quello di sottrarre alcuni determinati settori economici, aventi una particolare rilevanza per lo sviluppo dello stato, dal controllo delle multinazionali estere, in nome dell'interesse generale del paese stesso. Sottolinea Tesauro:

«Si intravede nella nazionalizzazione la presenza di un interesse rilevante o addirittura essenziale dello stato nel suo complesso; non solo, ma anche la spinta diciamo pure ideologica a modificare in più o meno vasta misura le strutture socio-economiche del paese in senso solidaristico, almeno per quei settori che, in sé rispondenti ai bisogni più rilevanti o addirittura vitali dell'intera economia statale, si ritiene più proficuo o più giusto affidare alla gestione pubblica»⁹.

Ciò è vero soprattutto nelle situazioni di monopolio o di oligopolio in un determinato settore dell'economia di un paese, sicché la nazionalizzazione dell'intero settore avviene con un singolo provvedimento di espropriazione. Alcuni casi emblematici furono quelli dell'*Anglo-Iranian Oil Company*, della nazionalizzazione della *Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez*, della *Sociedad Minera El Teniente* in Cile, per finire con le nazionalizzazioni indonesiane delle compagnie petrolifere olandesi.

I paesi occidentali, con in testa gli Stati Uniti, considerarono queste azioni quali delle semplici espropriazioni, non ritenendo di doverle classificare nell'ambito di provvedimenti di nazionalizzazione. Tutto ciò ebbe delle conseguenze rilevanti soprattutto nel campo fondamentale dell'indennizzo. Infatti le espropriazioni, secondo una prassi consolidata nel diritto internazionale, avrebbero dato luogo ad una pronta, adeguata ed effettiva compen-

⁹ G. TESAURO, *Nazionalizzazioni e diritto internazionale*, Napoli, 1976, p. 18.

sazione da parte del soggetto espropriante nei confronti degli azionisti dell'impresa espropriata¹⁰.

I paesi in via di sviluppo contrastarono in modo duro la pretesa degli stati occidentali di addivenire in tempi brevi al pagamento dell'indennizzo, e tutto ciò provocò l'acuirsi di forti tensioni, che finirono inevitabilmente per trasformarsi in contrasti non soltanto politico-economici, ma anche e soprattutto ideologici.

Sento la necessità di ringraziare vivamente il direttore della rivista «Historica», prof. Pasquale Amato, e il direttore della rivista «Il Politico», prof. Pasquale Scaramozzino, per avere voluto pubblicare nel corso del 2004 alcune parti consistenti di questo libro. Un grazie particolare per i preziosi consigli nella stesura di questo lavoro e per il costante incoraggiamento alla ricerca lo devo, poi, al preside di Scienze Politiche di Messina, prof. Giuseppe Buttà, e a molti docenti e colleghi della Facoltà a cominciare dal direttore del Dipartimento di Storia «G. Cingari», prof. Rosario Battaglia, fino ai professori Franco M. Di Sciullo e Dario Caroniti.

¹⁰ La formula o enunciato *Hull* - elaborata pochi anni prima della seconda guerra mondiale da Cordell Hull, Segretario di stato americano dell'amministrazione Roosevelt - che prevedeva appunto l'immediato indennizzo, e della quale tratteremo più diffusamente in seguito, non veniva più, invece, da alcuni decenni applicata a quelle azioni che senza ombra di dubbio potevano essere considerate delle nazionalizzazioni.