SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ASSETTO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 OTTOBRE 1986

Presidenza del Presidente FERRARI-AGGRADI

INDICE

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione Pag.* 3, 13
ALICI *(PCI)* 12
CALICE *(PCI)* 10, 12
COLELLA *(DC)* 8
COLOMBO Vittorino (L.) *(DC)* 6
CROCETTA *(PCI)* 3
NOCI *(PSI)* 6

I lavori hanno inizio alle ore 10,30.

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.* L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'assetto delle partecipazioni statali.

Come ricorderete, il senatore Massimo Riva aveva aperto la fase degli interventi esponendo alcune sue opinioni in un modo che io ritengo significativo ed importante. Gli altri senatori si erano riservati di esprimersi successivamente.

Riprendiamo, quindi, l'esame dello schema di documento conclusivo.

CROCETTA. Signor Presidente, anch'io desidero fare delle considerazioni di carattere generale sullo schema di documento riguardante l'indagine conoscitiva sull'assetto delle partecipazioni statali. Ritengo che i temi su cui è incentrato il documento siano di grande interesse; i capitoli «L'economicità del sistema e il fondo di dotazione», «L'ordinamento del sistema e il suo funzionamento», «Acquisizioni e dismissioni delle partecipazioni» trattano temi pregnanti che richiedono da parte nostra una approfondita riflessione.

Il problema dell'economicità del sistema è di grande rilevanza: si è sempre discusso, anche storicamente, per stabilire quale è il criterio obiettivo di economicità e quale deve essere il ruolo delle partecipazioni statali nello sviluppo economico del paese. Quindi il problema dell'economicità va visto in rapporto sia allo sviluppo economico del paese, sia alla funzione delle partecipazioni statali in questa stessa direzione. A mio avviso inoltre, quando si tratta questo tema, occorre anche affrontare tutto il problema del riassetto del sistema delle partecipazioni statali nei suoi vari settori e dei collegamenti tra gli stessi. Il problema dell'economicità pertanto riveste un'importanza di carattere generale.

In relazione al fondo di dotazione, nel documento il Presidente fa riferimento agli oneri impropri. Il senatore Riva ha già avuto modo di esprimere le sue perplessità su questo concetto di oneri impropri, perplessità che io faccio mie per molti aspetti, perchè ritengo si tratti di un argomento molto delicato, difficile da inserire nel documento e sul quale sarebbe opportuno un approfondimento.

Per quanto riguarda il fondo di dotazione, in particolare, riterrei necessario definirne con chiarezza la funzione: si è detto che esso è utilizzato per il ripiano dei debiti; io credo, invece, che questa sia una concezione errata. Il fondo di dotazione, infatti, dovrebbe servire, a mio avviso, come elemento aggiuntivo per lo sviluppo economico e dovrebbe essere collegato ai piani triennali degli enti a partecipazione statale; inoltre il finanziamento del fondo di dotazione dovrebbe essere sganciato dalla legge finanziaria. Quest'anno, in effetti, nella legge finanziaria non si fa riferimento al fondo di dotazione. Tuttavia si tratta di un fatto contingente, non positivo, perchè non c'è un impegno a varare successivamente un disegno di legge per affrontare tale questione al di fuori della legge finanziaria; sta soltanto a significare che non c'è bisogno, quest'anno, di un fondo di dotazione, che non c'è bisogno di una ripresa delle partecipazioni statali in termini di sviluppo, che le partecipazioni statali non hanno bisogno di fare programmi in vista di una ripresa economica.

In relazione a questo vorrei ancora osservare che ieri, presso la Commissione bicamerale per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, si è discusso della elezione dei presidenti dell'IRI e dell'ENI ed anche del fatto che finora sono stati proposti programmi solo in parte realizzati, o addirittura programmi per alcuni aspetti negativi. Pertanto, il fondo di dotazione non è servito per porre le basi dello sviluppo e per definire il ruolo delle partecipazioni statali in quei settori dove l'iniziativa privata è scarsa o poco conveniente; non ha assolto quindi, a mio avviso, a quella che dovrebbe essere la sua funzione. Anche questa perciò è una questione che occorre approfondire.

Per quanto riguarda la questione dell'ordinamento del sistema e del suo funzionamento,

occorrerebbe, a mio avviso, rivedere l'organizzazione degli enti a partecipazione statale. È opportuno infatti intervenire per evitare quelle sovrapposizioni che si sono create tra gli enti che, in definitiva, finiscono con l'operare in settori produttivi concorrenti tra loro. In relazione a questo argomento vorrei ricordare che proprio in questi giorni, presso la Commissione bilancio della Camera, si sta discutendo del polo aeronautico e del problema della sua appartenenza all'IRI o all'EFIM. Si tratta di una questione precisa, concreta, ma credo che il ragionamento potrebbe essere generalizzato e sarebbe opportuno studiare quali sono i settori prevalenti in ogni ente in modo da orientare le scelte degli enti stessi. Se l'IRI, ad esempio, si occupa prevalentemente del settore metalmeccanico e del settore delle costruzioni, credo che la sua scelta dovrebbe orientarsi in quella direzione. Pertanto non si tratta, a mio avviso, di un problema quantitativo, se cioè il singolo ente si deve occupare di due, tre o più settori; il problema è qualitativo, riguarda quali settori il singolo ente va a gestire. È rilevante che ogni ente a partecipazione statale affronti con competenza tutte le questioni dei settori prevalenti.

Per cui se l'ENI prevalentemente si occupa dell'energia e della chimica, deve occuparsi fondamentalmente di queste cose. Ciò non significa che, per esempio, tutto il settore manifatturiero debba essere abbandonato dalle partecipazioni statali; si deve trovare una collocazione diversa nell'ambito delle partecipazioni statali stesse. Mi riferisco, ad esempio, ai settori tessile e dell'abbigliamento, che fanno parte dell'ENI: potrebbero trovare una collocazione in un ente diverso, ma sempre nell'ambito delle partecipazioni statali, lasciando all'ENI le attività che gli sono proprie, cioè i settori dell'energia e della chimica, anche se dobbiamo dire che in questa fase l'ENI di chimica se ne sta occupando poco e male, nel senso che non sta considerando il problema della ripresa dell'industria chimica, del passaggio progressivo verso la chimica fine e secondaria. Quindi vi è tutta una serie di questioni che vanno affrontate.

Per risolvere il problema del riassetto del sistema in questi termini credo occorra affrontare seriamente l'aspetto del suo funzionamento che è collegato proprio a tale riordino, alla possibilità di far funzionare gli enti sulla base anche di una competenza specifica, dando vita a un gruppo dirigente manageriale che sia in grado di affrontare con competenza tali questioni.

Nell'ambito del sistema, vi è poi tutta la problematica che riguarda il Ministero. Credo che si stia facendo strada in molti di noi la consapevolezza del fatto che occorre superare il momento dell'esistenza del Ministero delle partecipazioni statali per andare verso un assetto di tipo diverso. Ho sentito qui fare varie ipotesi: c'è chi ha parlato del Ministero del tesoro e chi di altri Ministeri. Tali ipotesi, però, non mi convincono molto; credo che invece sia opportuno valutare attentamente la possibilità di una abolizione del Ministero delle partecipazioni statali con il trasferimento dei suoi compiti o al Ministero dell'industria, dal momento che le partecipazioni statali si occupano esclusivamente di industria (una volta si occupavano anche del settore agricolo, ma questo è stato superato), o ad un Ministero di nuova formazione che dovrebbe affrontare tutte le questioni relative all'economia, quindi ad un Ministero dell'economia. Queste sono le due ipotesi che riesco a intravvedere: credo che solo così si possa giungere al superamento del Ministero delle partecipazioni statali il quale, oggi, non regge dinanzi alla nuova situazione esistente nel paese. E questo è uno degli aspetti che credo dobbiamo chiarire e definire meglio nel documento finale.

Per quanto riguarda l'ultimo punto, quello delle acquisizioni e delle dismissioni, vorrei far rilevare che di acquisizioni se ne fanno ben poche e, purtroppo, anche male: tutta la vicenda dei rapporti dell'ENI con la Montedison, per quanto riguarda la petrolchimica, ha dimostrato chiaramente che le acquisizioni effettuate da parte dell'ENI sono state realizzate male ed a carissimo prezzo; sono solo servite a salvare le casse della Montedison. Ricordo che nel corso di una discussione sulla precedente legge finanziaria la Commissione aveva approvato quasi all'unanimità (con l'opposizione del senatore Carollo) un ordine del giorno che riguardava proprio la questione delle acquisizioni; ed in quella occasione la discussione fu abbastanza pesante, molto vio-

lenta, proprio perchè alcuni hanno una concenzione secondo la quale le partecipazioni statali debbono servire solamente a tirar fuori denaro pubblico per comprare «rottami», con la conseguenza che poi tutto questo peso di rottami si trasferisce sul bilancio dello Stato, con riflessi pesanti sulla nostra economia. Credo che invece il problema delle acquisizioni vada affrontato in termini molto seri. Si parla di economicità a monte, ma l'economicità va vista anche in questi termini: quando si realizzano delle acquisizioni occorre che siano economicamente valide, cioè i salvataggi che si fanno non debbono determinare poi ulteriori chiusure, nel senso che i privati si liberano del problema di non chiudere ed è invece lo Stato che si accolla le spese per dover successivamente comunque chiudere, determinando doppioni nell'ambito di un ente e arrivando anche alla chiusura di impianti validi o penalizzando molto spesso realtà del Mezzogiorno d'Italia. Credo che in questo senso il problema delle acquisizioni vada visto, quindi, in termini di economicità e di una politica di visione complessiva della programmazione.

Per quanto riguarda le dismissioni, le cose che abbiamo sotto gli occhi, e che sono capitate in questo periodo, ci debbono far riflettere. Si è già detto che il problema delle dismissioni non va visto nel senso che il Parlamento possa decidere chissà cosa; siccome ci troviamo dinanzi ad una carenza legislativa in questo campo – carenza legislativa che non consente un vero e proprio controllo per quanto riguarda le dismissioni –, il criterio che si dovrebbe seguire è quello delle scelte che debbono fare gli enti. Però, di queste scelte dobbiamo essere in grado, come Parlamento, di controllare poi quanto meno gli effetti e quindi di sapere come si concretizzano. Per esempio, sulla vicenda dell'Alfa Romeo dobbiamo sapere come procedono le cose ed avere alcune garanzie; non è che noi siamo contrari in linea di principio al fatto che vi possano essere delle dismissioni, però è chiaro che dobbiamo conoscerne le conseguenze sul piano economico: se c'è l'uscita da un settore, se questo settore viene dismesso per poi essere portato alla soppressione e, nell'ambito di una eventuale internazionalizzazione come potrebbe avvenire nel caso dell'Alfa Romeo, se questa internazionalizzazione debba servire esclusivamente all'acquirente, nel senso che questi potrebbe fare una operazione di acquisizione e di chiusura successiva portando all'abbandono di un settore in Italia. Credo che in questa direzione dobbiamo avere alcune garanzie ed individuare un sistema di controllo da parte del Parlamento, anche perchè ancora oggi circolano notizie riguardanti il settore automobilistico che lasciano pensare: ad esempio, la notizia che la FIAT prepara una proposta. Viene da chiedersi se questa proposta mira al rafforzamento del settore o tende piuttosto a rafforzare la posizione della FIAT nell'ambito della produzione automobilistica.

Ritengo che tali riflessioni, al di là di questa discussione che oggi è puramente teorica circa le scelte che dobbiamo compiere, abbiano poi delle conseguenze pratiche. Pertanto, concludo il mio intervento proponendo – mi sembra che il presidente Ferrari Aggradi all'inizio di questa discussione abbia fatto una simile proposta – di costituire al più presto un comitato ristretto, con il compito di approfondire gli aspetti rilevati in questa sede e per predisporre possibilmente un documento conclusivo unitario che possa assumere in seguito rilevanza.

Prima di concludere il mio intervento, desidero affrontare un aspetto su cui è opportuno riflettere. Il documento conclusivo che ci apprestiamo a predisporre verrà approvato da noi come 5ª Commissione permanente del Senato. Ma esso diventerà un documento del Parlamento nel suo complesso? Questo è il problema: quello che stiamo per approvare potrà anche essere un documento conclusivo importante, però vi è il rischio che sia il documento di una parte soltanto del Parlamento, cioè del Senato della Repubblica. Allora, un'altra questione da approfondire è se non sia necessario, al termine di questa nostra indagine, pervenire alla stesura, per esempio, di un disegno di legge di riordino delle partecipazioni statali in maniera che tutta questa nostra elaborazione non rimanga sulla carta come una elaborazione esclusivamente della 5ª Commissione permanente del Senato, ma possa avere una conseguenza pratica –

come dicevo – con la formalizzazione di un provvedimento e con la conseguente discussione in merito al riordino e al riassetto delle partecipazioni statali.

NOCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo per dare il mio contributo allo schema di documento conclusivo. Di fatto questa relazione è anche di carattere storico in quanto fa dei riferimenti all'esigenza della nascita del Ministero delle partecipazioni statali e, ancor di più, alle ragioni della nascita dell'IRI nel nostro paese.

COLOMBO Vittorino (L.). Probabilmente rimarrà soltanto un documento storico!

NOCI. Tali richiami ci mettono nella condizione di concordare con questo schema di documento, che potrebbe essere considerato onnicomprensivo o un po' povero a seconda che il contributo che si vuole dare tenga conto o meno dell'impostazione politica che noi diamo, fatte salve alcune osservazioni che mi permetterò in seguito di evidenziare. Il nostro contributo potrebbe essere rivolto anche ad una questione più centrale rispetto a quella dell'attualità delle aziende a partecipazione statale. Il mio Gruppo politico ritiene cioè che la partecipazione dello Stato, dell'Amministrazione pubblica nelle imprese debba avere una sua filosofia. Comprendiamo benissimo, in quanto è una realtà che abbiamo di fronte tutti i giorni, che in alcuni casi la presenza della Pubblica amministrazione nelle aziende sia superata anche perchè sono superate le tecnologie. La presenza massiccia nel campo della siderurgia, quella, a suo tempo, nel campo della chimica di base hanno in qualche modo subìto degli scossoni a causa delle nuove tecnologie; ma se esisteva, sia pure per sommi capi, una filosofia della presenza dello Stato nei settori base, tale filosofia va sicuramente perseguita – soprattutto oggi che ci troviamo in un momento di transizione – nei confronti di attività produttive che usano le migliori tecnologie, cioè dei nuovi settori base che contribuiscono all'espandersi della nostra economia. Questa è una delle ragioni più importanti della presenza dell'Amministrazione pubblica nell'ambito delle aziende.

Esiste, inoltre, il problema delle acquisizioni e delle dismissioni. Certamente sia l'IRI che l'ENI, in non pochi casi, si sono trovati a gestire settori di produzione assolutamente incompatibili o quanto meno non omogenei con i loro compiti fondamentali. In alcuni casi si sono occupati addirittura del settore delle confezioni, ed è abbastanza facile affermare che questa attività dovrebbe essere affidata alla libera concorrenza, che non c'è bisogno di una presenza dello Stato. Ho citato il settore delle confezioni, ma vi sono numerosi altri settori non di base in cui oggi sono presenti ancora l'IRI e l'ENI. Forse converrebbe citare, per tutte, la questione dell'Alfa Romeo: non si capisce molto bene per quale motivo lo Stato si debba mettere in concorrenza per fornire automobili in un settore assolutamente non primario ai fini della conduzione di una economia di base per il nostro paese. Devo dire però che queste acquisizioni non sono state soltanto frutto di errori o di cattiva valutazione o fatte per premiare una certa imprenditoria da parte dei Governi che si sono succeduti, anche perchè questi ultimi sono stati pienamente aiutati da una certa tendenza delle azioni sindacali. Chi vi parla a suo tempo ha vissuto alcune situazioni di questa natura quando – per esempio – i sindacati, prima ancora degli imprenditori, chiedevano l'«irizzazione» delle aziende o che fossero aggiunte all'ENI, all'EFIM o alla GEPI. Oggi possiamo dire che è passata la «sbornia» del mettere tutto a carico dello Stato per salvare l'occupazione, un'occupazione in settori che poi si sono dimostrati maturi ed obsoleti.

Sulla base di queste riflessioni abbiamo maggiori possibilità di vederci chiaro e di determinare le nuove linee di tendenza, le quali devono tener conto del fatto che l'economicità del sistema non è data soltanto dal costo di una acquisizione, di una dismissione o di una privatizzazione ma deve essere determinata anche in base all'importanza della presenza dello Stato in alcune aziende base del nostro paese, in special modo in quelle ad alta tecnologia. A tutto ciò bisogna anche aggiungere che il dismettere e il privatizzare non significa porsi nelle condizioni di essere commissari liquidatori riuscendo comunque a piazzare il meglio delle partecipazioni statali e

tenendosi soltanto aziende mature, obsolete, non più concorrenziali e procuratrici soltanto di *deficit*. Dei buoni imprenditori – riteniamo di averlo espresso chiaramente, anche ieri, in particolare all'ENI e all'IRI – dovrebbero mettersi nella condizione di creare privatizzazioni, offrendo però all'imprenditoria privata non soltanto ciò che oggi crea profitto ed ha quindi grandi sbocchi di mercato, ma una nuova concorrenza leale che si prenda carico di alcune situazioni molto pesanti che lo Stato da solo non riesce ad affrontare. Comunque, se tali situazioni non vengono affrontate anche con il concorso dei privati, il discorso della privatizzazione non ha più significato in quanto non invertiremmo il vecchio *slogan*, che contiene una grande realtà, con il quale si sosteneva che in determinati casi si stavano pubblicizzando i debiti e privatizzando i profitti. Nel procedere a dismissioni, pertanto, cerchiamo di non privatizzare di nuovo i pochi profitti che hanno le aziende a partecipazione statale, conservando soltanto quelle che creano grandi *deficit*.

Tutta questa operazione va condotta in base ad una filosofia, ad un indirizzo che tenga ben presente che in alcuni settori che vengono «scaricati» ai privati – per usare una parola un po' banale anche se significativa – deve esserci una linea di fondo e che non devono essere toccati i settori ad alta tecnologia ma, anzi, deve essere migliorata la presenza dello Stato in certe produzioni, anche perchè questa è l'arma che permette più di ogni altra ai Governi che si succedono di partecipare realmente alla guida economica del paese. Diversamente, ogni tipo di programmazione, se completamente liberalizzata, consentirebbe ai privati una complessità tale di interventi da poter annullare sul nascere ogni seria iniziativa da parte dei Governi preposti a dirigere il nostro paese.

Questo è un argomento molto importante, così come ritengo rilevante, ad esempio, la riconfermata priorità dell'intervento politico nell'ambito delle partecipazioni statali. Non so se ciò potrà portare all'azzeramento della funzione svolta dal Ministero delle partecipazioni statali per avere altri punti di riferimento, magari più veloci, maggiormente in grado di prendere quelle decisioni in breve spazio di tempo che oggi pure si impongono di fronte alla enorme velocità con cui si muove la nostra società. Sono convinto che questa priorità di intervento politico salvaguardi veramente la ragione per la quale è nato il Ministero delle partecipazioni statali

Non esiste un'autonomia tale da debordare con tanta facilità in anarchia di giudizio; non è ammissibile, ad esempio, che la decisione relativa all'acquisizione o vendita di un'azienda sia demandata esclusivamente al presidente dell'ente, che in quel momento si trasforma in commissario liquidatore. Spetta invece al polo politico fissare le linee direttrici tenendo conto dei programmi delle aziende a partecipazione statale, non soltanto di quelli a breve termine, bensì anche di quelli con maggior respiro, anche se poi di questi ultimi, nonostante se ne parli molto, non è che ve ne siano tanti, anzi siamo un poco asfissiati da questa nuova moda del privatizzare molto senza però che siano delineati alcuni capisaldi che pur occorrono per dare significato alla presenza dello Stato nell'economia. Pertanto, ecco che da questo punto di vista la priorità delle direttive politiche salvaguarda la programmazione economica dello Stato e dà significato all'autonomia di chi dirige un'azienda pubblica. Autonomia infatti non significa far ciò che si vuole, bensì capacità di intervento, di sapersi misurare con la realtà del mercato, con la concorrenza estera ed italiana; da qui però a trasformare l'autonomia in uno strumento di intoccabilità nei confronti di chi in quel momento dirige la cosa pubblica, evidentemente, ce ne corre. Vorrebbe dire a questo punto ritenere che i fondi che annualmente il Parlamento italiano, attraverso il Governo, destina alle aziende pubbliche sono al servizio unicamente di eventuali tabelle o errori che questi imprenditori commettono quando con i soldi dello Stato, cioè di tutti i cittadini, si lanciano in avventure di corto respiro. Autonomia invece significa mantenere un filo diretto di carattere politico affinchè ogni scelta fondamentale abbia i suoi filtri e di ciascuna ne venga preventivamente verificata la profonda validità.

Questo significa per noi autonomia, altro è anarchia, ovvero sono cose molto strane che possono anche solleticare o premiare i polito-

logi del momento, ma non sicuramente la presenza dello Stato in settori qualificanti della produzione. Siamo inoltre convinti – così come è detto anche nella relazione del presidente Ferrari-Aggradi – del fatto che i fondi di dotazione che vengono messi a disposizione delle aziende debbano essere sempre e comunque riferiti ai programmi da queste elaborati. Essi non debbono essere utilizzati cioè per sanare situazioni pregresse determinate da cattiva amministrazione, bensì per realizzare quella politica economica di ampio respiro cui le nostre aziende a partecipazione statale debbono tendere.

Signor Presidente, anche se in modo un po' disarticolato, credo di aver recato un piccolo contributo alla discussione, se non altro ho espresso il pensiero del mio Gruppo in merito alla sua relazione.

COLELLA. Signor Presidente, vorrei dire anch'io qualche parola in merito alla sua relazione, anche se naturalmente le sue conclusioni sono talmente vaste che effettivamente, se si volesse entrare nel merito dei singoli aspetti, bisognerebbe parlare per parecchio tempo; d'altra parte, però, il suo schema è talmente chiaro che mi limiterò a dire quello che mi ha maggiormente colpito. Prima di cominciare, però, colgo l'occasione per ringraziare il Presidente ed i funzionari che hanno con lei collaborato alla stesura di questo documento, che fa onore non soltanto a lei ma a tutta la Commissione cui apparteniamo.

Ebbene, signor Presidente, mi sorge un dubbio: dopo aver letto, studiato e discusso a lungo questo documento a quale conclusione operativa approderemo? Il senatore Noci ha detto che si tratta di una relazione anche a carattere storico per i riferimenti che contiene circa le origini del sistema delle partecipazioni statali ed il senatore Colombo ha commentato con una battuta: «Probabilmente rimarrà soltanto un documento storico!». Ebbene, a questo punto, io mi domando: se non si arriverà ad una conclusione che porterà a soluzione almeno alcuni dei problemi sollevati, allora cosa rimarrà di tutta questa indagine conoscitiva, del documento stesso, dei nostri discorsi, delle nostre prese di posizione? Stiamo dicendo tutti delle cose molto puntuali, molto esatte; probabilmente le parole del Presidente al momento della replica avranno anche una risonanza esterna in quanto si tratta di temi che riguardano tutti, però, dopo, di tutto questo che cosa resterà?

È vero, il Presidente potrebbe invitarci a formulare delle ipotesi, dei suggerimenti; finora non ne sono venuti, ma, a mio parere, nè la fantasia – mi sia consentito usare questo termine – del Presidente, che ha riassunto nel documento l'indagine, nè quella dei Gruppi saranno sufficienti per fornire un'indicazione precisa su quale sarà l'esito di questa indagine. Da soli infatti, secondo me, pur avendo a disposizione gli strumenti necessari, non riusciremo a farcela e al riguardo non posso fare a meno di notare l'assenza del Ministro delle partecipazioni statali a questo nostro dibattito, il che mi fa pensare che il Governo si mantenga al di sopra di tutti questi discorsi, che pure circolano nel Parlamento e che sono condivisi anche da Gruppi politici di diversa ispirazione, quasi a dire, come si usa dalle mie parti, «parlate voi, tanto alla fine dei conti noi continueremo a fare quello che abbiamo fatto finora».

Ripeto, quindi: se l'indagine che abbiamo svolto con tanta pazienza e con tanta passione si dovesse concludere soltanto con un dibattito sul documento, sarebbe veramente un esito deludente. Su questo aspetto, signor Presidente, pongo con insistenza l'accento perchè credo che sia il punto fondamentale di tutta la nostra tematica. Mi addentrerò poi su qualche questione specifica, però il mio intervento vuole mettere in rilievo soprattutto questo problema ed io desidererei che su di esso, su proposte anche concordate ad alto livello all'interno dei Gruppi politici – la nostra indagine e lo stesso pregevole documento stilato dal Presidente forse non sono arrivati a conoscenza neppure dei nostri Gruppi di appartenenza – ci si confrontasse, in collegamento anche con la Commissione bilancio della Camera, per arrivare ad una qualche conclusione operativa che possa far dire che questa indagine non è stata inutile. In caso contrario, infatti, io – e con me tanti altri colleghi che hanno lavorato con viva passione – rimarrei fortemente deluso perchè, come

tutti, vorrei vedere qualche frutto del nostro lavoro e credo che la stessa cosa la desideri anche lei, signor Presidente.

Tre punti in particolare desidero trattare tra i tanti argomenti che lei puntualmente ha messo in risalto.

Il primo riguarda l'equilibrio fra economicità del sistema e fondo di dotazione. Lei, signor Presidente, ha messo in evidenza giustamente due importanti esigenze: il perseguimento dell'obiettivo dell'economicità ed il rispetto delle direttive provenienti dall'autorità politica. Signor Presidente, in questo capitolo lei, con la sua abituale signorilità, sostiene che l'una non dovrebbe prevaricare sull'altra e viceversa; io condivido questo principio ma la lettura della relazione della Corte dei conti mi fa sorgere dei dubbi in merito. Tale relazione sostiene con precisione un argomento sul quale in pochi ci siamo soffermati e che lei giustamente ha messo in evidenza. In essa si legge che l'impresa persegue mediamente anche finalità di ordine sociale ma a condizione che ciò avvenga nel rispetto di quell'equilibrio di cui dicevo sopra o, nell'impossibilità, apprestandosi dall'esterno i mezzi necessari. Io ho l'impressione che le partecipazioni statali oggi siano state prese dal miraggio dell'economicità, arrivando addirittura ad esasperarne il significato, fino a non tenere conto che possono sussistere, esistere e vivere delle attività a partecipazione statale che perseguono quelle finalità di ordine sociale indicate dalla Corte dei conti.

A questo punto sarebbe necessario fare un lungo discorso sulle dismissioni. Ci sono settori che nel corso degli anni sono passati dall'IRI all'ENI – il collega Crocetta ha fatto riferimento ad alcuni di essi –: il settore tessile, ad esempio, negli anni Settanta apparteneva all'IRI; venne fatta una vasta propaganda per farlo passare dall'IRI all'ENI ed oggi quest'ultimo ha dichiarato di non avere più interesse a gestirlo. Allora, quando lei, senatore Crocetta, sostiene che questo settore deve rimanere nel sistema delle partecipazioni statali, io mi domando invece dove andrà a finire perchè non lo si può più far tornare all'IRI; a questo punto può solo diventare un settore privato. Ma la privatizzazione, a mio avviso, non permetterà di tenere conto dei fini sociali, quindi aumenteranno i cassintegrati, aumenterà il disagio per i lavoratori. Inoltre la rinuncia per il 1986, nell'ambito della legge finanziaria, al fondo di dotazione, come ricordava giustamente il collega Crocetta, non è certamente un fatto positivo, sebbene io pure sia d'accordo sul fatto che i fondi di dotazione non devono servire a coprire il *deficit*, bensì ad allargare la base produttiva per incoraggiare lo sviluppo.

Signor Presidente, a mio avviso tra le due esigenze, il perseguimento dell'obiettivo dell'economicità e il rispetto delle direttive provenienti dall'autorità politica, sarebbe necessario trovare un punto di equilibrio. È giusto quanto lei sostiene circa l'opportunità che l'una non deve scavalcare l'altra, ma allo stato attuale io non vedo una soluzione; mi rendo conto, ripeto, che oggi si tende ad esasperare il concetto di economicità del sistema, addirittura si elimina tutto ciò che può essere «di peso» per il sistema stesso, non tenendo conto di quelle finalità di ordine sociale indicate dalla Corte dei conti. Ed a subire le conseguenze di questa situazione – non lo dico per demagogia, signor Presidente – sono i lavoratori: dalle mie parti tanti operai sono in cassa integrazione ed attraversano momenti di grande esasperazione.

Un altro punto da lei toccato riguarda l'ordinamento del sistema e il suo funzionamento. Sono state considerate diverse proposte: alcune rimandano all'autorità politica il compito di individuare la strategicità dei settori nei quali intervenire, altre sono proposte di modifica dell'assetto complessivo. Tra le righe si fa cenno alla Commissione bicamerale per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali. Ritengo che fosse nelle intenzioni di attribuire a detta Commissione tutto il vasto campo della strategicità dei settori e delle proposte di modifica. Però, signor Presidente, il punto importante è questo: le Commissioni bilancio del Senato e della Camera sono state espropriate, da questa Commissione bicamerale, di tutti i loro poteri; la nostra Commissione svolge indagini conoscitive, ma chi dovrà appurare questi temi fondamentali? Ci troviamo di fronte ad una Commissione bicamerale che sarà probabilmente una struttura molto

importante per chi vi partecipa, ma i cui lavori dovrebbero trovare una risonanza nelle Commissioni bilancio della Camera e del Senato che invece non si riscontra, neanche attraverso gli atti parlamentari; credo quindi che tale Commissione non giovi assolutamente alla soluzione dei problemi che ci sono di fronte. Ritengo che l'individuazione della strategicità dei settori in cui intervenire non possa essere affidata ad una Commissione bicamerale, espropriando le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento di quelli che sono i propri poteri. Occorre ricordare che la nostra è pure Commissione delle partecipazioni statali e che a tale riguardo manca un contatto con l'Esecutivo per poter discutere e definire anche questi aspetti. Ed allora, se questo lavoro, anche per quanto attiene alle modifiche dell'assetto complessivo delle partecipazioni statali, non viene ricondotto ad unità (voglio parlare in termini positivi), indubbiamente non si riuscirà a risolvere alcun problema.

L'ultima questione che vorrei porre è quella della diversità degli statuti dei tre enti di gestione, e la dimostrazione dell'esistenza di questo problema ci viene dalla lettura dello stesso documento, laddove (pagina 15) si parla della «necessità di una armonizzazione delle normative dei vari enti che appare in tutta la sua chiarezza sol che si rifletta sulla situazione attuale». Emerge quindi la necessità di un'armonizzazione. Ho già chiesto poc'anzi, signor Presidente, di sapere qual è il ruolo dell'Esecutivo. Una indicazione sull'armonizzazione non dovrebbe provenire da parte di quest'ultimo? Non so se ciò debba avvenire attraverso il Ministero delle partecipazioni statali o attraverso altre strade (ho sentito fare dei rilievi al riguardo): a me interessa poco se ci sarà o meno un Ministero *ad hoc* per le partecipazioni statali o se ci sarà un accorpamento, purchè si vada avanti e bene. In realtà, vi sarebbe una grande necessità di procedere ad accorpamenti, signor Presidente, e invece si creano sempre nuovi Ministeri. Da diciotto anni sento fare in Parlamento il discorso che occorre realizzare gli accorpamenti dei Ministeri finanziari o di altri Ministeri, e poi ogni tanto si vota una legge che aggiunge altri Ministeri perchè occorre rispettare non so quale ragione di spartizione anche politica (c'è anche questo aspetto, non nascondiamoci dietro un dito). Quello che vorrei però dire, signor Presidente, è che sull'armonizzazione di cui stiamo parlando penso che un'indicazione dovrebbe essere data al Parlamento dal Governo, dovrebbe essere portata all'attenzione della nostra Commissione, anche se la stessa ha dovuto prendere atto di essere stata espropriata di quelli che sono i suoi poteri attraverso la creazione della Commissione bicamerale; ma neanche in quella sede giungono indicazioni, altrimenti le avremmo potute conoscere attraverso gli atti.

Signor Presidente, sono poche le cose che ho detto; potrei dirne tante altre, ma ho già preso più tempo di quello che mi ero prefisso. Concludo comunque, così come ho iniziato, dicendo che secondo me va benissimo tutto lo schema di documento; plaudo a tutti gli interventi, condivido anche molte cose dette da altre forze politiche, però penso che lo sforzo che insieme dobbiamo fare vada realizzato su una proposta che ci deve essere presentata e che possa sciogliere alcuni nodi contenuti nello schema stesso; se non si trova una strada giusta, signor Presidente, questa sarà soltanto una relazione che rimarrà nella storia della Commissione bilancio del Senato della Repubblica.

CALICE. Signor Presidente, anche se era stato stabilito che sarebbe intervenuto un solo rappresentante per ogni Gruppo, vorrei aggiungere alcuni elementi alla discussione. Conosco l'intervento del senatore Crocetta e sono d'accordo con le cose che ha proposto a nome del Gruppo comunista, soprattutto nella parte finale. Egli ha posto una questione di metodo che mi sembra giusta, perchè non si tratta soltanto di procedere alla costituzione di un comitato ristretto. Mi permetto quindi di sottolineare alcune questioni (che in parte sono già state accennate dal senatore Crocetta), procedendo in modo molto schematico e seguendo la traccia del documento e non per ordine di importanza degli argomenti.

Innanzitutto, vorrei dire che trovo eccessivamente enfatizzato il ruolo della Corte dei conti; nessuno contesta dal punto di vista dell'alta competenza giuridica la capacità formale di intervento ed anche di informazione, qualche volta di denuncia, che tale organo

offre al Parlamento circa il funzionamento dell'apparato pubblico, soprattutto dal punto di vista della spesa, ma mi sembra che tale ruolo sia appunto eccessivamente enfatizzato perchè, allo stato delle cose, scrivere in un documento ufficiale che la Corte dei conti dovrebbe operare controlli di efficienza a me sembra qualcosa che effettivamente non sia corrispondente alla situazione reale se non, come dicono i giuristi, *de iure condendo*. Mi rendo comunque conto (e fra poco parlerò da un altro punto di vista del problema del nucleo di valutazione) del fatto che il problema del controllo di efficienza di tutta la spesa pubblica è estremamente rilevante, così come il problema dell'efficienza della Pubblica amministrazione nell'ambito dell'apparato statale.

In secondo luogo, credo – come ha già detto il senatore Crocetta – che non sia esatto parlare di oneri impropri. Dal nostro punto di vista, tale questione non va proprio posta perchè probabilmente ci si riferisce ad una fase storica che sta alle nostre spalle e che sarebbe meglio non rievocare; se ho capito bene il ragionamento che deve essere fatto per le partecipazioni statali anche dal punto di vista della economicità, il problema vero è quello di fronte al quale si troverebbe comunque un sistema imprenditoriale complesso, anche di tipo privato, cioè quello di valutare se l'investimento – come dicono gli economisti – ha utilità nel breve-medio periodo oppure ha utilità differite nel tempo. Ma anche il concetto di utilità differite non comporta (e guai se fosse così!) la valutazione preliminare di perdite tali da suggerire l'intervento a risanamento da parte dello Stato soprattutto attraverso i fondi di dotazione; comporta piuttosto valutazioni imprenditoriali tali per cui, nell'ambito della varietà delle imprese operanti all'interno del sistema delle partecipazioni statali, ci può essere ciò che rende di più e ciò che rende di meno, ciò che rende nel breve e ciò che rende nel più lungo periodo.

Questo è il vero discorso che a mio avviso va affrontato, anche se nello schema di documento vi è qualche accenno sulla utilità differita. Quindi, almeno secondo il mio parere, la questione degli oneri impropri va proprio cancellata; si tratta di riprendere (come giustamente sottolinea il documento, senza indicazioni specifiche perchè la mutazione dei sistemi economici è tale che non consente rigidità) e di definire delle linee strategiche anche alla luce dell'esperienza storica. A tale proposito nessuno può contestare che l'intervento delle partecipazioni statali è stato prezioso e può continuare ad esserlo aggiornandolo sul terreno della offerta al sistema produttivo di infrastrutture; è stato giusto, può continuare ad esserlo e deve ulteriormente diventarlo nel superamento degli squilibri strutturali della società italiana. Inoltre, tale intervento deve esser fatto dove più alti sono i rischi e dove meno mobile è il capitale privato. Chiedo scusa, signor Presidente, ma devo sottolineare che la questione del Mezzogiorno non è stata posta nel dovuto rilievo, e questo lo dico non perchè sono meridionale ma perchè come è stata posta aduggia (questa è almeno la nostra valutazione) la competitività complessiva del sistema produttivo italiano, non di questa o quella singola impresa, pubblica o privata che sia. Questa è la vera questione e non quella degli oneri impropri.

Inoltre vi è un altro problema che è collegato a questo aspetto. Quello che noi dovremmo suggerire (il che non può avvenire nell'ambito di un documento in quanto comporta valutazioni di politica economica più complesse) è un sistema di ricapitalizzazione delle imprese pubbliche che non conti solo sull'apporto di capitale pubblico ma che ripristini la funzionalità dell'apporto di risparmio privato. Per questo motivo, l'accentrare il discorso sui fondi di dotazione è molto parziale in quanto la possibilità (citerò un solo esempio ma non è l'unico) che il risparmio privato si rivolga alle imprese pubbliche come a quelle private può dipendere, per esempio, dal regime fiscale con cui viene trattato il risparmio. La nostra opinione già la conoscete: la non neutralità del sistema fiscale attuale penalizza gli apporti all'attività produttiva. Quindi, avvertiamo la necessità che vi sia una discussione in merito a tale aspetto e che, opinioni a parte, un capitolo del documento sia dedicato a delle valutazioni complessive sulle condizioni o precondizioni che possono garantire l'afflusso di risparmio privato nel sistema delle partecipazioni statali.

Per quanto riguarda l'individuazione del-

l'autorità politica competente ad agire in questo campo, il senatore Colella si chiedeva quali potrebbero essere i modelli. Personalmente varie volte ho sentito citare, culturalmente, dei modelli; ci sono stati degli studi che, per esempio, hanno richiamato l'esperienza giapponese, dove c'è un sistema di ministeri dell'economia che, se non ricordo male, incorporano sistema privato, sistema pubblico, ministero del commercio estero. Quindi, si può discutere su tale argomento ma non è che non esistano modelli; se non si è fatto, comunque dovrebbe essere aperto un capitolo a parte, anche se noi avvertiamo fortemente l'esigenza di coordinare la politica economica complessiva del Governo, soprattutto perchè da molti anni constatiamo che tutta la manovra finanziaria che i governi compiono è puntata (voi direte legittimamente) in direzione delle esportazioni nella speranza che il ciclo delle esportazioni sia di un determinato tipo. Tuttavia ha ragione il presidente Ferrari Aggradi, che ha redatto questo documento, quando ha sostenuto che ciò che non può continuare è la triplicità degli organismi politici che si sovrappongono all'attività degli enti a partecipazione statale, cioè il CIPI, il CIPE e il Ministero delle partecipazioni statali. Vi deve pur essere una risposta (anche per questo motivo è opportuna la costituzione di un comitato ristretto) sullo strumento che – per usare le parole del presidente Ferrari Aggradi – può garantire unitarietà decisionale e responsabilità nella gestione dell'impresa pubblica, scartando (il senatore Crocetta ha già avanzato le nostre proposte) l'ipotesi di rimettere nelle mani del Ministro del tesoro la responsabilità della gestione delle partecipazioni statali. E questo lo dico non perchè penso all'attuale Ministro del tesoro, ma in linea generale, chiunque egli sia, per la logica che è nel documento, secondo la quale ci pare imprenditorialmente corretto provvedere preliminarmente alla definizione dei programmi e degli investimenti e successivamente alla ricerca dei fondi o all'aggiustamento di questi programmi ai fondi disponibili. Al contrario, sarebbe inevitabile, se ciò fosse affidato nelle mani di un Ministro del tesoro qualsiasi, la valutazione prioritaria delle disponibilità finanziarie e non rientreremmo in una corretta logica di imprenditoria.

Per quanto riguarda il Parlamento – devo dirlo con grande franchezza – noi nutriamo fortissime perplessità sulla permanenza della Commissione bicamerale per la sua storia iniziata in relazione a determinati poteri. Già il presidente Ferrari Aggradi a tale proposito ha acutamente evidenziato aspetti molto interessanti, ma io desidero dirlo in modo più esplicito: l'assenza di poteri in quella Commissione, come in molte altre Commissioni bicamerali, quale quella per il Mezzogiorno, la porta ad essere uno strumento di contrattazione impropria in relazione a determinati interventi qualche volta molto spiccioli. Questa assenza di poteri, secondo me, dipende da fatti oggettivi, per cui ci sembra corretto...

ALICI. Questo fatto si ripercuote anche sulla nostra Commissione.

CALICE. Sì, l'ha già detto il senatore Colella per cui non ritengo opportuno aggiungere altro.

Quindi, ci pare corretto il ragionamento logico contenuto nello schema di documento e cioè che i poteri parlamentari dovrebbero essere quelli di definizione preliminare delle strategie (parere delle Commissioni di merito sui programmi proposti e decisi, controllo sulla loro attuazione, verifica, eccetera). Ciò mi sembra politicamente e logicamente corretto ma con una aggiunta, signor Presidente, che è ricavata anche dall'esperienza di questa Commissione (partimmo in forza quando parlammo del presidente della mostra di oltremare). Credo che si debba aprire una discussione su tale questione, a cui il senatore Riva è particolarmente affezionato e noi con lui. Non è vero che non esiste un meccanismo di controllo parlamentare – sto affrontando adesso la questione della gestione e della responsabilità degli enti di gestione – tanto è vero che esiste la legge 24 gennaio 1978, n. 14, sulle nomine; ma un punto costantemente inapplicato che io richiamerei nel documento non è tanto quello relativo alle motivazioni e alle procedure seguite quanto quello relativo alla politica da seguire. In parole semplici la

questione è la seguente: «D'accordo sulla scelta di questo determinato uomo, ma per quale politica?». Uno dei momenti qualificanti del rapporto del Parlamento col sistema dell'impresa pubblica dovrebbe poter essere non tanto quello della discussione delle qualità morali della persona (sarebbe strano se noi chiedessimo qualità immorali: sarebbe apologia di reato; inoltre, signor Presidente, lascerei stare questo argomento anche per una questione formale in quanto competenze e professionalità molte volte si riducono a niente, anche se nessuno ne sottovaluta il senso e il peso) quanto quello della scelta collegata alla politica da svolgere. Secondo il Gruppo che rappresento l'aspetto fondamentale è quello di poter dire: «Questo uomo per questa politica o quale uomo per quale politica», aspetto costantemente disatteso nei rapporti tra Esecutivo e Parlamento a proposito di responsabilità manageriali negli enti pubblici.

Devo dire con chiarezza che, di fronte al disordine legislativo nei rapporti tra potere politico ed enti di gestione, rilevati dalla sentenza della Corte di cassazione che lo schema di documento richiama e su cui ci siamo soffermati in una riunione specifica a proposito di dismissioni e di acquisizioni, preferiremmo che questi rapporti fossero regolamentati in uno spirito che largamente combacia con quello della relazione del senatore Ferrari-Aggradi ma, soprattutto, che fossero regolamentati con legge, arrivando anche alla omogeneizzazione statutaria – a cui ha fatto riferimento il senatore Colella – e ad interventi duri, ma *ex post*, circa eventuali errori che comportino danni all'erario da parte dell'impresario pubblico, del *manager* pubblico; interventi duri che dovrebbero prevedere – secondo il mio parere – la revoca rimessa nelle mani dell'autorità di Governo.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Onorevoli senatori, non intendo replicare adesso e mi riservo nel comitato ristretto di chiarire alcuni punti, però ritengo doveroso fare alcune brevi osservazioni. Innanzitutto devo esprimere un vivo compiacimento per gli interventi svolti che considero estremamente costruttivi ed utili per quanto ci apprestiamo a fare.

Mi è stato giustamente fatto notare – e me lo aspettavo – come alcune affermazioni da me fatte nel documento siano di carattere troppo generale ovvero contengano indicazioni di indirizzo, di linea che pertanto vanno puntualizzate. Ebbene, al riguardo debbo dire che sono molto contento di poter svolgere questo ulteriore lavoro avvalendomi della collaborazione dei colleghi della Commissione e che è stata proprio mia intenzione quella di non prospettare soluzioni ultimative in quanto, se l'avessi fatto, probabilmente avrei assunto una posizione così precisa da creare degli imbarazzi e forse avrei potuto essere accusato di superbia.

In secondo luogo, quello che ho cercato di fare è di inserire tutto il discorso in un quadro logico che, per essere tale, doveva necessariamente tener conto dell'evoluzione storica delle partecipazioni statali. Quello che mi turba infatti è come alcune persone, anche molto autorevoli, trattino questa materia non conoscendone le linee di evoluzione, nonchè gli aspetti di fondo e di conseguenza, quindi, le inevitabili azioni future.

Ma il punto più importante dell'intera questione – e a questo riguardo devo dare atto al senatore Colella di aver sollevato il problema – è quello relativo a quali obiettivi concreti potrà portare questa indagine; Kant direbbe «*Wo zu*», ossia dove vogliamo andare, dove è diretta la nostra azione? Io credo – e di questo sono pienamente convinto – che dobbiamo puntare a stilare un documento più puntuale che, senza addentrarsi troppo nella massa dei problemi, ne enuclei i principali, rispetto ai quali però dobbiamo essere molto più incisivi; non possiamo cioè assumere delle posizioni generiche ed io confido che ciò riusciremo a farlo.

Per quanto riguarda poi quel che avverrà dopo la conclusione dell'indagine, non vi è dubbio che verranno prese delle inziative, alcune delle quali saranno inevitabilmente di carattere legislativo mentre altre si sostanzieranno in circolari ed atti amministrativi. In proposito, ricordo che quando fui Ministro delle partecipazioni statali nel rapporto al Parlamento cercai di indicare la direttrice da seguire e al tempo stesso inviai una serie di circolari e di lettere con cui invitavo gli enti ad

attenersi alla linea indicata dal Governo. Ebbene, tale impostazione mi è stata preziosa, ad esempio, quando si trattò di affrontare la complessa vicenda del giornale «Il Giorno», che l'ENI aveva fatto nascere anche se in via indiretta. Fu proprio grazie ad essa, infatti, che riuscii a riportare l'inziativa sulla strada giusta e a dire all'ENI e al suo presidente Mattei – che non era certo un uomo molto facile – che comunque andavano rispettati alcune regole ed alcuni princìpi ai quali debbono sottostare gli enti pubblici ed in modo particolare le partecipazioni statali. Saranno poi linee di indirizzo? Ebbene sì, io ritengo che alcune direttrici vadano date e credo che a questo riguardo noi dovremmo ottenere che il Parlamento ed il Governo vi si adeguino perchè i fatti dimostrano come nell'incertezza e nella fragilità degli atteggiamenti si siano inserite anche delle vertenze giudiziarie e come la stessa magistratura si sia trovata in imbarazzo nel doverle affrontare.

Infine, e mi avvio alla conclusione, in vista della costituzione del comitato ristretto, vorrei pregare i Gruppi di indicare ciascuno il proprio rappresentante in seno ad esso, così da poter in due o tre sedute riscrivere il documento, integrarlo, modificarlo e riportarlo in Commissione. Per quanto riguarda poi i passaggi successivi, avremo modo di parlarne; per ora l'essenziale è che il documento sia molto puntuale e nei confronti nostri e del Governo.

Detto questo, non facendosi osservazioni, il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE