

SENATO DELLA REPUBBLICA

— V LEGISLATURA —

(N. 1771-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE FORMICA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 23 giugno 1971
(V. Stampato n. 2763)*

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione economica

e col Ministro delle Partecipazioni Statali

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 24 giugno 1971*

Aumento del fondo di dotazione dell'Ente nazionale idrocarburi

Comunicata alla Presidenza il 21 luglio 1971

ONOREVOLI SENATORI. — 1) La presente relazione non mira a condurre un esame dettagliato di tutte le attività e di tutte le iniziative dell'ENI - Ente Nazionali Idrocarburi. E ciò non solo e non tanto perchè negli ultimi mesi il Parlamento ha avuto più volte l'occasione di discutere le scelte dell'ENI e di ricevere un'abbondante documentazione illustrativa delle attività e dei programmi del Gruppo.

I parametri cui il Parlamento deve fare riferimento per giudicare sull'opportunità di aderire o meno alla richiesta dell'aumento del fondo di dotazione di un Ente di gestione devono essere necessariamente diversi. Da una parte, è infatti necessario procedere ad una valutazione globale delle strategie e dei programmi dell'Ente per verificarne la rispondenza con gli indirizzi fissati dal Parlamento e dal Governo. Dall'altra, va valutato se l'aumento del fondo di dotazione rientra o meno di per se stesso nel disegno della politica economica generale, se è lo strumento adatto nelle circostanze concrete per realizzare specifici obiettivi di politica economica.

Va detto subito che, relativamente a quest'ultimo parametro, la valutazione sull'opportunità di approvare l'aumento del Fondo di dotazione dell'ENI non può presentare alcun motivo di incertezza: al ristagno degli investimenti privati ed alla stasi produttiva, ai sintomi di riduzione dell'occupazione bisogna far fronte con gli strumenti anti-recessivi a più immediata e diretta disposizione del Governo. Principale fra questi strumenti è l'aumento degli investimenti delle imprese a partecipazione statale, garantito da un adeguamento del fondo di dotazione.

2) Per valutare invece la rispondenza della strategia e dei programmi dell'ENI agli indirizzi fissati in sede politica, è necessario anzitutto precisare quale è il ruolo e quali sono le finalità che debbono essere affidate alle imprese a partecipazione statale, imprese a cui la caratteristica pubblica non può derivare solo dal conferimento di fondi da parte dello Stato, ma anche, e principalmente, dalla definizione in sede politica dei loro compiti.

Il ruolo delle Partecipazioni Statali, cioè, è oggi quello di contribuire all'attuazione della politica di sviluppo economico e di crescita civile del Paese.

L'azione di tali imprese contribuisce perciò all'attuazione del programma economico nazionale: esse non tendono infatti a massimizzare i loro profitti, ma a conseguire determinati obiettivi in condizioni di massima efficienza. In tale ottica, la strategia della impresa a partecipazione statale non può essere volta alla semplice espansione delle sue dimensioni, ma deve tendere anche a promuovere lo sviluppo economico, la crescita civile della società, l'innovazione nelle strutture produttive, una migliore distribuzione territoriale del benessere, un'organizzazione del lavoro aziendale fatta a misura dell'uomo.

Se questa è la funzione dell'impresa a partecipazione statale, spetta agli organi politici di rafforzare la loro volontà e capacità di iniziativa e di controllo allo scopo di impedire l'insorgere di fenomeni di prevaricazione tecnocratica senza ostacolare l'espansione delle aziende.

Valutiamo ora in dettaglio le strategie ed i programmi dell'ENI, partendo dagli aspetti finanziari, particolarmente rilevanti in questa sede.

3) Di fronte all'esigenza di assicurare una sufficiente elasticità alla gestione finanziaria, garantendo un costante equilibrio tra le diverse fonti di finanziamento, esistono per l'ENI problemi particolari, proprio in rapporto alla natura dei settori in cui il Gruppo opera ed ai limiti posti dalla legge istitutiva.

L'opportunità di finanziare parte degli investimenti ricorrendo al capitale proprio potrebbe suggerire, in un primo luogo, di allargare il numero delle società dell'ENI da quotare nelle borse valori italiane.

Le rilevanti capacità di autofinanziamento delle imprese a partecipazione statale hanno avuto, nei casi in cui erano previste interessenze di terzi azionisti, un valido sostegno (sia pure quantitativamente modesto) dalla presenza di tali imprese sul mercato azionario ed obbligazionario.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tuttavia, come si è già accennato, la peculiare natura dei settori in cui il Gruppo opera non consente una simile possibilità. Si pensi, in proposito, alla ricerca mineraria degli idrocarburi. Da una parte la necessità di perseguire una politica di diversificazione geografica delle fonti di approvvigionamento e, nel contempo, la progressiva diminuzione delle aree di ricerca a più elevata probabilità di ritrovamento, già ampiamente sfruttate, hanno reso indispensabile un'estensione a ventaglio della esplorazione mineraria in aree distanti e disagiate e in qualche caso geologicamente poco conosciute, elevando notevolmente l'incertezza sull'esito delle ricerche. D'altra parte, proprio a causa del rischio e dell'alea non indifferente connessi a questo tipo di attività ed anche in considerazione dei tempi lunghi che essa necessariamente comporta, non è possibile ricorrere al mercato dei capitali, dove invece esistono precise esigenze di rimborso e di remunerazione del capitale, quali che siano i risultati della gestione.

A ciò si deve aggiungere il fatto che la partecipazione azionaria dei privati nelle società dell'ENI viene esclusa dal secondo comma dell'articolo 3 della legge istitutiva per le società di ricerca, produzione e trasporto degli idrocarburi operanti nelle zone in cui esso ha l'esclusiva e viene fortemente limitata, come indicato dal primo comma dell'articolo 3, nelle altre società.

C'è da notare, al riguardo, che il problema non si pone negli stessi termini per altri settori in cui operano imprese a partecipazione statale, settori meno esposti sotto il profilo del rischio e non sottoposti a limiti istituzionali, dove è possibile ottenere la copertura finanziaria dei programmi di investimento (sempre per quanto riguarda i mezzi propri), oltre che con fondi di ammortamento e con il fondo di dotazione conferito dallo Stato, anche attraverso una politica di quotazione delle società nelle borse valori.

Sulla base delle considerazioni svolte, è indispensabile commisurare la capacità di autofinanziamento dell'ENI (già superiore, peraltro, a quella media dei grandi gruppi industriali italiani) allo sviluppo delle immobilizzazioni tecniche del Gruppo operando sul fondo di dotazione, portandolo ad un livello

adeguato alle esigenze di equilibrio della struttura finanziaria dell'ENI. La possibilità di disporre di un adeguato capitale di rischio può evitare al Gruppo ENI di dover operare in condizioni di svantaggio con le maggiori compagnie petrolifere internazionali. Va considerato che in molti paesi consumatori le imprese petrolifere nazionali hanno goduto e godono, sotto diverse forme, del sostegno finanziario pubblico per lo svolgimento di ricerche minerarie all'estero. In Francia, ad esempio, la compagnia nazionale ELF-ERAP beneficia annualmente di finanziamenti del Fondo di Sviluppo economico e sociale e di un fondo speciale di sostegno, alimentato dal prelievo fiscale sulla benzina; la R.F. Tedesca ha promosso di recente un raggruppamento tra imprese pubbliche e private in un consorzio, denominato Deminex, al quale ha erogato una consistente dotazione di capitali; gli Stati Uniti, se apparentemente rifuggono da interventi diretti per il finanziamento delle imprese petrolifere americane, hanno però dato vita ad un sistema protettivo del mercato interno e di agevolazioni ed incentivazioni fiscali che, nonostante la sua complessità, è risultato particolarmente efficace in termini di sostegno finanziario.

Un secondo aspetto che contraddistingue l'attività del Gruppo (e che va considerato nel momento in cui si è chiamati ad adeguare le disponibilità finanziarie dell'ENI ai suoi programmi di intervento) è quello riguardante le iniziative a favore dell'economia del Mezzogiorno e, nel contempo, volte al riordino ed al rilancio di settori industriali di primaria importanza non solo sul mercato nazionale, ma anche per la struttura dei nostri scambi con l'estero. Non bisogna dimenticare, a questo proposito, che molte delle iniziative suddette sono in grado di contribuire in modo sensibile alla soluzione dei problemi connessi al raggiungimento della piena occupazione nel nostro paese.

Gli aumenti del fondo di dotazione dell'ENI finora deliberati sono stati commisurati allo sviluppo delle attività secondo un parametro che metteva in relazione il fondo stesso con il livello delle immobilizzazioni tecniche lorde del Gruppo: la Corte dei conti e il Parlamento hanno più volte ribadito la necessità di conferire una copertura con ca-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pitale di rischio fornito dallo Stato (nella sua qualità di « azionista » dell'ENI) in una misura pari ad almeno il 20 per cento delle immobilizzazioni tecniche del Gruppo.

La legge istitutiva dell'ENI, 10 febbraio 1953, n. 136 — assegnò all'ENI un fondo di dotazione di 30 miliardi di lire. Esso fu accresciuto successivamente di 6,9 miliardi di lire per effetto del conferimento degli utili dei primi tre esercizi (1954-1955-1956), secondo quanto previsto dall'articolo 22 della legge istitutiva dell'Ente.

Il fondo rimase immutato fino al 1964, anno in cui le immobilizzazioni tecniche del Gruppo avevano superato i 1.000 miliardi. Nel decennio 1954-1964, l'espansione della attività dell'ENI fu sostenuta esclusivamente dall'autofinanziamento e dal ricorso al mercato dei capitali. Questo modulo di sviluppo doveva necessariamente creare un grave squilibrio tra il capitale proprio dell'ENI e le immobilizzazioni tecniche realizzate; doveva cioè far restare a livelli percentuali troppo elevati il complesso dei debiti.

Data l'urgenza di adeguare la disponibilità di fondi propri all'accentuata dinamica del gruppo ENI, la legge 19 settembre 1964, n. 789 aumentò il fondo di dotazione di 125 miliardi, da conferire in sette esercizi (dal 1963-64 al 1969).

Nel 1966, con le immobilizzazioni tecniche del Gruppo salite a 1.500 miliardi, il rapporto tra il fondo di dotazione e gli investimenti scese ad un livello (12 per cento calcolato sull'ammontare votato dal Parlamento e non su quello già corrisposto) inferiore a quel 20 per cento ritenuto il minimo indispensabile per non compromettere la struttura finanziaria dell'Ente. Con legge 5 aprile 1966, n. 177, il fondo di dotazione dell'ENI venne aumentato di 150 miliardi ripartiti in tre quote uguali di 50 miliardi, da conferire negli esercizi 1966, 1967, 1968.

Nel 1968 venne formulato il piano quinquennale dell'ENI per il periodo 1968-1972, che prevedeva investimenti tecnici per 950 miliardi di lire. Nello stesso anno il Parlamento approvò, con la legge 5 febbraio 1968, n. 113, un aumento di 256 miliardi del fondo di dotazione dell'ENI, da conferire per 56 miliardi nell'esercizio 1968 e per 50 miliardi in ciascuno degli esercizi dal 1969 al 1972.

Nel disegno di legge si ribadiva la necessità di non pregiudicare in futuro il mantenimento del rapporto del 20 per cento tra fondo di dotazione e investimenti totali in immobilizzazioni tecniche.

Intanto, di fronte alle necessità connesse alla politica congiunturale, il piano dell'ENI per il quinquennio 1968-1972 veniva fatto scorrere fino al 1973, con un passaggio dagli iniziali 950 miliardi a 2.021 miliardi, di cui 260 miliardi per il 1968 e 1.761 miliardi per il quinquennio 1969-1973. In questa prospettiva, con legge 19 novembre 1968, n. 1209, il fondo di dotazione subiva un ulteriore aumento di 211 miliardi, così ripartito: 56 miliardi nell'esercizio 1969 e 55 miliardi in ciascuno degli esercizi 1971-72.

Riepilogando:

	miliardi
con la legge istitutiva dell'ENI (10-2-1953, n. 136)	30
utili primi 3 esercizi	6,9
legge 19-9-1964, n. 789	125
legge 5-4-1966, n. 177	150
legge 5-2-1968, n. 133	256
legge 19-11-1968, n. 1209	211
<i>Totale</i>	778,9

Le somme effettivamente versate alla data del 31 dicembre 1970 ammontavano complessivamente a 473,9 miliardi di lire. A quella data, le immobilizzazioni tecniche del Gruppo ENI erano pari ad oltre 2.900 miliardi di lire (vedi tabella 1).

4) Relativamente alla remunerazione del capitale che lo Stato ha messo a disposizione dell'ENI, si è già osservato come un'impresa pubblica non possa porsi obiettivi di massimizzazione degli utili di bilancio, quanto di massimizzazione degli investimenti — anche attraverso l'autofinanziamento — per realizzare gli obiettivi fissati dal potere pubblico.

A titolo di documentazione si riportano comunque qui di seguito i dati relativi agli utili versati anno per anno dall'ENI al Ministero del tesoro, a norma dell'articolo 22 della legge istitutiva dell'Ente, ricordando che la ripartizione degli utili di esercizio av-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

viene nel seguente modo: 20 per cento alla formazione del fondo di riserva ordinario dell'ENI; 15 per cento per la ricerca scientifica e tecnica e per la preparazione di giovani o di tecnici alle carriere relative al settore dell'energia; 65 per cento allo Stato

	In aumento del fondo di dotazione
Esercizio 1953-30 aprile 1954	L. 1.521.139.750
Esercizio 1° maggio 1954-30 aprile 1955	» 2.676.360.250
Esercizio 1° maggio 1955-30 aprile 1956	» 2.702.500.000
Esercizio 1° maggio 1956-30 aprile 1957	» 2.980.883.713
Esercizio 1° maggio 1957-30 aprile 1958	» 3.127.893.683
Esercizio 1° maggio 1958-30 aprile 1959	» 2.999.881.633
Esercizio 1° maggio 1959-30 aprile 1960	» 3.002.433.792
Esercizio 1° maggio 1960-30 aprile 1961	» 4.003.925.407

	In aumento del fondo di dotazione
Esercizio 1° maggio 1961-30 aprile 1962	L. 4.037.620.181
Esercizio 1° maggio 1962-30 aprile 1963	» 157.688.900
Esercizio 1° maggio 1963-30 aprile 1964	» 98.957.178
Esercizio 1° maggio 1964-30 aprile 1965	» 104.640.886
Esercizio 1° maggio 1965-31 dicembre 1965	» 130.020.349
Esercizio 1° gennaio 1966-31 dicembre 1966	» 427.897.741
Esercizio 1° gennaio 1967-31 dicembre 1967	» 70.871.473
Esercizio 1° gennaio 1968-31 dicembre 1968	» 1.017.425.258
Esercizio 1° gennaio 1969-31 dicembre 1969	» 2.310.825.527
<i>Totale degli utili versati al Tesoro dello Stato</i>	<i>L. 24.470.965.721</i>

TABELLA 1

ANDAMENTO DELLE EROGAZIONI AL FONDO DI DOTAZIONE DELL'ENI

(miliardi di lire)

ANNI	Legge 19-9-1964 n. 789	Legge 5-4-1966 n. 177	Legge 5-2-1968 n. 113	Legge 19-11-1968 n. 1209	Totale	Totale pro- gressivo
Fino al 1963	—	—	—	—	—	36,9(1)
1964	25 -	—	—	—	25 -	61,9
1965	20,5	—	—	—	20,5	82,4
1966	20,5	50 -	—	—	70,5	152,9
1967	18 -	50 -	—	—	68 -	220,9
1968	20,5	50 -	56 -	—	126,5	347,4
1969	20,5	—	50 -	—	70,5	417,9
1970	—	—	—	56 -	56 -	473,9
	125 -	150	106 -	56 -	473,9 -	—

(1) Costituito per 15 miliardi da diritti e da beni trasferiti all'ENI da parte dell'Amministrazione dello Stato e da un conferimento dello Stato per la somma di 15 miliardi; i restanti 6,9 miliardi sono costituiti dagli utili dei primi tre esercizi conformemente a quanto previsto dalla legge istitutiva dell'Ente 10-2-1953, n. 136. Nel mese di gennaio 1971 sono stati versati 105 miliardi, a copertura delle quote deliberate dal Parlamento per il 1970, portando l'ammontare del fondo di dotazione versato a 578,9 miliardi di lire.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Considerando anche i 6,9 miliardi di lire degli esercizi 1953-56 di spettanza del Tesoro dello Stato e che furono destinati ad aumento del fondo di dotazione, l'utile complessivo di competenza del Tesoro sale a lire 31.370.965.731.

I versamenti annuali effettuati al Tesoro dello Stato, se confrontati alla consistenza del fondo di dotazione a fine anno, hanno rappresentato una remunerazione il cui andamento è stato molto irregolare nel corso del periodo 1953-1969. Infatti, mentre fino al 1961 essa si è mantenuta su livelli elevati fino a raggiungere un massimo del 10,9 per cento, successivamente si è registrata una sua diminuzione.

5. — resta ora da vedere per quali obiettivi sono stati impiegati i fondi posti fino ad oggi a disposizione dell'ENI e quali sono i programmi che l'ENI intende finanziare con le risorse aggiuntive che il Parlamento è stato chiamato a porre a disposizione del Gruppo.

Non è naturalmente il caso, come si è già osservato, di procedere ad una valutazione puntuale delle specifiche realizzazioni e dei singoli progetti. Ci limiteremo quindi ad esprimere un giudizio sulle scelte strategiche.

La prima osservazione concerne gli investimenti che sono caratterizzati da un tasso elevato sia rispetto al fatturato, sia, come dimostra il seguente prospetto, rispetto ai versamenti dello Stato al fondo di dotazione.

CONFRONTO FRA INCREMENTO DELLE RISORSE FINANZIARIE ANNUE DELL'ENI E SPESE ANNUE PER INVESTIMENTI TECNICI

ANNI	Versamenti al fondo di dotazione	Investim.ti	Incremento fondo ammort.to	Incremento altri apporti e riserve	Incremento risorse	Rapporto marginale: incremento risorse e incremento immob.ni tecniche
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)+(3)+(4)	(0)
1966	70,5	150 -	142,2	3,6	216,3	1,4
1967	68 -	198,5	118,4	7,5	178,9	0,9
1968	126,5	257,4	136,5	19,6	282,6	1,1
1969	70,5	307,8	146,5	14,1	231,1	0,8
1970	56 -	453 -(1)	190,2	14,9	261,1	0,6

(1) Ammontare previsto dal piano 1970-1974

(1)+(3)+(4)

(0)

(2)

Una delle caratteristiche principali dell'ENI è l'elevato tasso di investimenti annui. Se si prende in esame l'anno 1970, risulta, infatti, che gli investimenti realizzati in immobilizzazioni tecniche, pari a 453 miliardi di lire, rappresentano il 40 per cento del fatturato globale netto e ben nove volte l'incremento avutosi nello stesso anno nel fondo di dotazione. È un tasso di investimenti elevato che, se in parte si giustifica in base alle considerazioni già precedente-

mente espone, rappresenta soprattutto una prova di dinamismo e di capacità di crescita.

Questo tasso sarà ancora più accentuato nel quinquennio 1971-1975, per il quale sono previsti investimenti ad un livello medio annuo di 604 miliardi di lire, per un complesso di 3.020 miliardi di lire (vedi tabella 2).

In un momento in cui sia nel mondo produttivo che in quello politico diventano sempre più diffuse le preoccupazioni per

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un ristagno degli investimenti fissi, il programma dell'ENI si configura come impegno di grande efficacia anticongiunturale.

6) Per quanto riguarda la destinazione, gli investimenti dell'ENI sono stati effettuati rispettando due esigenze fundamenta-

li: da una parte, quella di assicurare al Paese una adeguata disponibilità di fonti di energia e, dall'altra, la necessità di svolgere un'azione incisiva per il rilancio di alcuni settori strategici nel quadro più generale di una accelerazione del processo di sviluppo del Mezzogiorno.

TABELLA 2

GRUPPO ENI: PROGRAMMA QUINQUENNALE INVESTIMENTI TECNICI 1971-1975

SETTORI	Italia				Estero	Totale	
	Non localizzati	Centro Nord	Mezzogiorno	Totale		Valore	%
Ricerca e produzione mineraria	151	37	17	205	595	800	26,5
Trasporto e distribuzione metano . . .	110	310	25	445	75	520	17,2
Flotta	34	—	—	34	—	34	1,1
Oleodotti	42	41	—	83	—	83	2,8
Raffinazione	25	94	51	170	78	248	8,2
Distribuzione di prodotti petroliferi .	—	85	47	132	53	185	6,1
Attività ausiliarie degli idrocarburi ..	86	1	—	87	—	87	2,9
Chimica	—	78	856	934	—	934	30,9
Nucleare	—	1	37	38	19	57	1,9
Meccanica	—	9	11	20	—	20	0,7
Tessile	—	21	6	27	—	27	0,9
Ricerca scientifica	—	25	—	25	—	25	0,8
Totale	448	702	1.050	2.200	820	3.020	100,0
		1.752		3.020			
		40,1%	59,9%	72,8%	27,2%		

E nel settore dell'energia, e più in particolare in quello degli idrocarburi, che si realizzerà il maggiore impegno dell'ENI anche nel prossimo quinquennio. Il programma, infatti, prevede un investimento complessivo di 1.957 miliardi di lire, pari al 64,8 per cento del totale, nel settore degli idrocarburi, ai quali vanno aggiunti i 57 miliardi di lire, pari all'1,9 per cento del totale, destinati al settore nucleare.

Degli investimenti che verranno realizzati nel settore degli idrocarburi, 800 miliardi di lire, pari al 26,5 per cento del totale generale, sono destinati alla ricerca e produzione mineraria, per 595 miliardi di lire all'estero e per 205 miliardi di lire in Italia. Un livello così elevato di investimenti per la ricerca e produzione mineraria è giustificato dagli obiettivi di vasto respiro che l'ENI si è posto, nonché dall'elevata inten-

sità di capitale del settore e dal crescente aumento dei costi in relazione alla necessità di dover effettuare ricerche in condizioni tecniche e geologiche sempre più difficili, come ad esempio nella piattaforma continentale.

L'ENI ha comunque raggiunto, alla fine del 1970, riserve per 490 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, che consentiranno tra breve al gruppo di coprire con fonti proprie il fabbisogno di petrolio greggio per le operazioni di raffinazione e quindi di distribuzione di prodotti petroliferi.

Si tratta di un risultato senza dubbio positivo cui deve però far seguito il consolidamento delle posizioni raggiunte sia nel settore della ricerca mineraria, sia in quello della raffinazione e della distribuzione. In particolare per l'ENI si tratterà di operare sia per rinvenire nuove fonti in sostituzione delle riserve che vengono annualmente consumate, sia per aumentare il livello assoluto delle riserve stesse per poter far fronte all'incremento dei consumi sul mercato nazionale.

Non bisogna infatti dimenticare che l'Italia è un paese povero di fonti energetiche: scarsa è sempre stata la riserva di idrocarburi, peraltro avviata a un rapidissimo esaurimento; gli stessi minerali d'uranio sono presenti nel nostro sottosuolo in quantità praticamente trascurabile.

A questa scarsità di fonti energetiche proprie corrisponde nel nostro paese un elevato fabbisogno di energia per usi civili e produttivi: l'ulteriore progresso economico è pesantemente condizionato da una adeguata disponibilità di energia a basso costo.

Non disponendo di risorse proprie in quantità adeguate, questa energia il Paese deve procurarsela all'estero: basti ricordare che non più del 2 per cento del consumo nazionale di greggio è soddisfatto dalla produzione nazionale.

Questa pesante dipendenza dalle fonti di approvvigionamento esterne contribuisce a rendere particolarmente delicato e complesso il problema dei nostri rapporti con i paesi fornitori. Il mantenimento ed il rafforzamento di un clima di amicizia e di reciproca fruttuosa collaborazione è per l'Italia una

linea di politica estera praticamente irrinunciabile.

A questa logica si è sin dall'inizio ispirata l'azione dell'Ente petrolifero italiano volta a raggiungere l'autosufficienza degli approvvigionamenti ed a garantirne la massima sicurezza e le migliori condizioni di fornitura, differenziando la provenienza del greggio, sia di fonte propria sia acquistato da altri.

Queste linee di azione hanno contribuito alla maturazione di alcuni risultati importanti, come l'ingresso dell'Unione Sovietica nel mercato internazionale degli idrocarburi, l'aumento dell'importanza mineraria delle nuove aree, soprattutto di quelle africane, e la comparsa sul mercato internazionale di nuove compagnie petrolifere private e di Stato, e nello stesso tempo hanno creato stretti legami di collaborazione politica ed economica con una serie di paesi del Terzo Mondo.

A questi sviluppi positivi hanno fatto però riscontro negli ultimi tempi alcune serie difficoltà specie nei rapporti fra Stati produttori e consumatori di petrolio.

Per quanto riguarda la posizione dei paesi produttori, si può osservare che la loro politica nell'ultimo decennio ha avuto due aspetti principali. Anzitutto i paesi produttori hanno cercato di massimizzare il reddito complessivo derivante dallo sfruttamento delle proprie riserve: tale linea è stata fatta propria senza rilevanti differenze da governi di diverso e talora contrapposto indirizzo politico, attraverso pressioni dirette o mediante l'OPEC, volte sia ad aumentare i prelievi fiscali, sia ad aumentare i *posted prices* e i prezzi del gas naturale da esportare. I permessi di ricerca sono stati concessi a condizioni sempre più onerose dal punto di vista finanziario oltre che politico. In secondo luogo, i paesi a regime più marcatamente di sinistra hanno cercato di far partecipare alle ricerche un'impresa petrolifera di Stato. Alcuni di questi paesi, tra i quali l'Algeria e più di recente la Nigeria, hanno manifestato la volontà politica di pervenire ad un controllo diretto ed esclusivo delle proprie risorse minerarie; l'Algeria si è però limitata a rifiutare nuovi accordi con impre-

se straniere senza discriminare tra le diverse imprese.

Altri paesi hanno cominciato ad avanzare l'ipotesi di una partecipazione nella raffinazione e distribuzione anche al di fuori dei loro confini nazionali.

Recentemente i paesi produttori hanno ritenuto di rendere più onerose le attività di ricerca e lo sfruttamento dei giacimenti da parte delle imprese petrolifere onde realizzare nel breve periodo il massimo di utile consentito, ciò nella previsione che a medio e lungo termine il ritrovamento di altre vaste ed alternative aree ricche di petrolio (la Alaska e il Mare del Nord), congiuntamente ad un'accresciuta importanza dell'energia nucleare, possano indebolire la posizione degli attuali produttori.

Nella modificazione della posizione dei paesi produttori ha avuto influenza anche la radicalizzazione della situazione politica nel Medio Oriente.

La conseguenza immediata di questo nuovo indirizzo è riscontrabile negli accordi di Teheran e di Tripoli.

Sul piano internazionale, la prima e più importante implicazione degli accordi è la riduzione dello scarto tra i prezzi del petrolio greggio sul mercato internazionale e quelli praticati negli Stati Uniti d'America. In questo modo le grandi compagnie, ma soprattutto le compagnie americane, che operano contemporaneamente sul mercato americano e sugli altri grandi mercati di consumo, hanno la possibilità di riacquistare il pieno controllo di una situazione che sembrava potesse loro sfuggire di mano a partire dalla fine degli anni '50, quando alcuni fenomeni concorrenziali, e cioè l'abbondanza dell'offerta, l'arrivo di nuovi operatori, le esportazioni dell'Unione Sovietica, avevano posto fine ad una politica perseguita fino a quel tempo, vale a dire la fissazione di prezzi analoghi per tutti i greggi, a prescindere dalla loro origine e quindi dal loro costo di produzione.

Gli accordi di Teheran e di Tripoli non hanno pertanto compromesso, ma al contrario hanno rafforzato la posizione delle grandi compagnie petrolifere internazionali.

E ciò anche in quanto l'aumento del prezzo di mercato del petrolio, conseguente all'aumento del prelievo complessivo da parte dei paesi produttori, non provocherà nessuna diminuzione dei profitti o della parte del prezzo di mercato trattenuta dalle compagnie, se queste riusciranno, come sembrano riuscendo, a trasferire sugli acquirenti la maggiorazione dei costi.

Gli accordi di Teheran e quelli di Tripoli hanno però mutato i rapporti delle grandi compagnie con i paesi consumatori: l'impossibilità di resistere alle richieste dei paesi produttori le ha infatti trasformate in esattori di imposte a carico dei consumatori europei, imposte il cui gettito entra nei bilanci dello stato dei paesi petroliferi. I nuovi aumenti dei costi si riferiscono, cioè, esclusivamente alla pressione fiscale a carico dei consumatori europei e non ai costi industriali propriamente detti.

A fronte di posizioni e di avvenimenti così preoccupanti, va lamentata una carenza di iniziativa sia da parte dei governi dei paesi europei che degli organi comunitari. Solo in pochi casi, infatti, le imprese petrolifere europee hanno avviato delle *joint ventures*; il tentativo di favorire la collaborazione fra le imprese del vecchio continente con le proposte avanzate in sede CEE, relative alla creazione di una società europea, non si è ancora concretizzato in un accordo e non ha perciò portato ad alcun mutamento nel quadro politico ed operativo dell'industria petrolifera. Le carenze della politica europea hanno avuto effetti nel Terzo Mondo ed in Europa: ad esempio, non è stato possibile formare un'associazione stabile tra le compagnie petrolifere europee che avrebbe consentito di ripartire i rischi e di difendere meglio gli interessi comuni in Africa e nel Medio Oriente, nè si è raggiunto l'accordo su una politica unitaria europea verso il Terzo Mondo (in particolare verso l'Africa), nel cui quadro sarebbe stato possibile definire anche i termini di una presenza delle compagnie petrolifere europee.

La sorpresa determinata dagli aumenti di prezzo in seguito alle trattative di Teheran e di Tripoli ha avuto l'effetto di accelerare la

presa di coscienza di questi problemi da parte dei paesi consumatori, come dimostrano le iniziative che si stanno prendendo in vari paesi fra cui la Germania ed il Giappone.

La proposta dell'ENI per una politica di rapporti diretti tra paesi consumatori e paesi produttori va presa in attenta considerazione dal Governo italiano quale massimo garante della sicurezza e dell'economicità degli approvvigionamenti energetici del Paese.

La politica energetica non può essere un aspetto integrante della politica economica e della politica internazionale del Paese. I problemi di politica energetica vanno tenuti presenti allorchè si tratta di prendere decisioni di politica commerciale, di politica industriale, di politica estera, di politica di cooperazione con il Terzo Mondo, eccetera. Così come la politica energetica dell'Italia va definita tenendo presenti le considerazioni relative a tutti gli aspetti della politica internazionale e della politica economica del nostro paese.

Basti pensare alla politica degli aiuti che, per essere rivolta verso i paesi in via di sviluppo, influisce necessariamente sui nostri rapporti con i paesi produttori di petrolio che appartengono all'area del Terzo Mondo.

Il nostro Paese si è nel 1969 collocato al secondo posto tra i paesi membri dell'OCSE per il volume dei flussi netti privati e pubblici di assistenza che hanno raggiunto i 530 miliardi di lire, e cioè il 54 per cento in più rispetto al 1968 e l'equivalente di oltre l'1 per cento del prodotto nazionale lordo che è, come si sa, l'obiettivo fissato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Anche se bisogna tener presente che il livello eccezionale di questa cifra si giustifica per il fatto che vengono in essa incluse rilevanti transazioni a carattere fondamentalmente commerciale — come è, ad esempio, per il caso dei crediti all'esportazione — va però pur sempre rilevato che si tratta di un ingente massa di risorse che viene trasferita a titolo oneroso o gratuito anche a paesi produttori di petrolio senza che si cerchi di stabilire un legame esplicito a vantaggio reciproco tra fornitura di petrolio al nostro

paese e contributo dell'Italia alla politica di sviluppo dei paesi produttori. La base per una politica di accordi di sviluppo proposta dall'ENI per l'Italia esiste già: basta di conseguenza utilizzare e qualificare la nostra politica di assistenza allo sviluppo. E si tratta di una linea che potrà essere ancor meglio definita a mano a mano che l'Italia si adeguerà alle raccomandazioni internazionali in ordine alla composizione ed alle condizioni degli aiuti.

Nei fori internazionali dell'OCSE e delle Nazioni Unite l'Italia è stata, d'altra parte, invitata più volte non solo a migliorare le condizioni alle quali concede i suoi aiuti, ma anche ad utilizzare ai fini della promozione dello sviluppo internazionale le esperienze e gli strumenti più validi di cui dispone: in particolare l'azione dell'impresa pubblica.

Va infine considerato che, a meno di non intraprendere una politica di vera cooperazione con i paesi in via di sviluppo, l'Italia rischia di veder dilapidato il patrimonio di simpatie accumulato nel passato, esponendosi all'accusa di voler perseguire un'azione di semplice conquista di posizioni commerciali in terzi mercati mistificata sotto la forma di aiuti.

In tale ottica, gli accordi di sviluppo proposti dall'ENI appaiono come un meccanismo operativo che si può utilmente innestare sulla realizzazione di una politica verso il Terzo Mondo per la quale viene già oggi impiegato un volume non trascurabile di risorse.

Questa politica di accordi di sviluppo avrebbe naturalmente maggiore incisività ed efficacia se venisse condotta a livello comunitario europeo. Ed è significativo rilevare come recenti prese di posizione della Commissione economica della Comunità mostrino un orientamento verso posizioni di questo tipo attraverso la formulazione di proposte relative « all'inserimento del petrolio e delle attività connesse in una politica di cooperazione con i paesi terzi ».

7) Avendo esaminato con una certa ampiezza il tema fondamentale delle strategie dell'approvvigionamento energetico, ci li-

mitteremo ora solamente a brevi accenni ai problemi degli altri settori.

Gli investimenti dell'ENI relativi al trasporto ed alla distribuzione del gas naturale, pari a 520 miliardi di lire e cioè al 17,2 per cento del totale generale, sono destinati ad aumentare la disponibilità di gas naturale sul mercato nazionale e ad adeguare le infrastrutture di trasporto e di distribuzione di questa fonte di energia all'obiettivo di massima diffusione territoriale del suo impiego. Alla fine del decennio in corso, grazie alla produzione interna ed alle importazioni dall'Unione Sovietica, dall'Olanda e dalla Libia, L'ENI sarà in grado di destinare annualmente al consumo 20-25 miliardi di metri cubi di gas naturale.

Per quanto riguarda la rete nazionale di metanodotti, si deve positivamente rilevare che il programma a suo tempo approvato dal CIPE è oramai avviato alla completa realizzazione. La unitarietà della gestione di questo sistema di trasporto e di distribuzione del gas naturale si riconferma necessaria anche per mantenere la competitività dell'uso di tale fonte di energia rispetto ad una vasta gamma di prodotti alternativi (dal gas di petrolio liquefatto fino all'olio combustibile pesante per il riscaldamento). L'economicità del sistema dei metanodotti richiede l'adozione di una politica che favorisca da un lato il razionale sviluppo dei consumi in tutto il territorio nazionale e dall'altro assicuri un'efficace ed omogenea programmazione dei flussi di approvvigionamento, di distribuzione e di utilizzo del gas naturale.

Per quanto riguarda il settore nucleare, l'ENI ha, come è noto, la responsabilità dell'intero ciclo del combustibile, dalla ricerca di minerali uraniferi alla fabbricazione e al trattamento del combustibile nucleare. Lo sviluppo della ricerca mineraria in questo settore, sia in Italia che all'estero, e l'acquisizione di una partecipazione in una società che ha già rinvenuto consistenti riserve di minerali uraniferi consentiranno al nostro paese di non incorrere nelle difficoltà e negli svantaggi che sarebbero derivati da un nostro tardivo inserimento nel settore. In tale settore il vero problema da

risolvere è oggi quello di far colmare al nostro Paese il forte ritardo che ha accumulato nella progettazione e nella costruzione dei reattori commerciali e nella ricerca e nello sviluppo dei reattori veloci. Se questo problema non verrà affrontato e risolto con rapidità, lo stesso ENI rischia di trovarsi in difficoltà nello sviluppo dei suoi programmi.

Gli investimenti nella chimica, pari a 934 miliardi di lire e cioè al 30,9 per cento del totale, localizzati per la quasi totalità nel Mezzogiorno, tendono a rafforzare la presenza del gruppo in questo settore che più di altri ha sofferto, sul piano nazionale, di un rallentamento dell'espansione produttiva nonchè del ritmo degli investimenti in generale e di quelli destinati alla ricerca scientifica, all'ammodernamento degli impianti ed alla specializzazione delle produzioni in particolare.

Alla realizzazione del piano chimico, attualmente in via di esame presso il CIPE anche dietro la spinta e con la consulenza dell'ENI, il gruppo potrà dare un notevole contributo, tanto più necessario in una situazione in cui la maggiore impresa chimica italiana, la MONTEDISON, si sta appena riprendendo dalla paralisi in cui era piombata.

Infine, per il settore tessile, va rilevato che i 27 miliardi di investimenti previsti nel programma 1971-1975 verranno impiegati soprattutto per il rinnovamento tecnologico degli impianti esistenti e per la creazione di nuovi impianti nel contesto dei complessi chimico-manifatturieri integrati.

8) Per quanto riguarda la strategia territoriale degli investimenti, il Gruppo ENI dal 1953 al 1969 ha destinato al Mezzogiorno 700 miliardi di lire, pari a più del 40 per cento del totale degli investimenti localizzati in Italia. Il nuovo programma del Gruppo per il periodo 1971-75 prevede ulteriori investimenti nel Sud per 1050 miliardi di lire, pari al 60 per cento circa degli investimenti localizzati in Italia.

Lo sforzo finanziario previsto è notevole e potrà avere risultati particolarmente positivi se si accompagnerà ad una strategia

settoriale che dia maggior peso alla chimica secondaria rispetto a quella primaria.

9) A conclusione di questa analisi che ha positivamente verificato la corrispondenza della strategia e dei programmi dell'ENI con gli indirizzi di politica economica generale del paese, si deve affermare che sussistono sufficienti motivazioni per approvare l'aumento del fondo di dotazione dell'ENI. Ma a questa conclusione se ne deve accompagnare un'altra, che richiederà un po' più di spazio per essere esposta.

Oltre che attraverso questo dibattito sull'aumento del fondo di dotazione, in questi ultimi mesi il Parlamento ha avuto modo di conoscere e di esaminare in dettaglio le scelte che l'ENI ha operato ed i programmi che l'Ente intende attuare, grazie alle udienze conoscitive organizzate in sede di Commissione al Senato e alla Camera, alle quali hanno partecipato dapprima il presidente e successivamente il vicepresidente dell'ENI. L'ultima di queste sedute ha avuto luogo poche settimane fa, in sede di Commissione Industria del Senato.

Incontri conoscitivi di questo tipo dimostrano la positività e l'utilità di un collegamento che è possibile istituire tra la maggiore istanza democratica del Paese ed i rappresentanti degli enti di gestione. È anzi auspicabile che questi incontri conoscitivi vengano resi regolari, da occasionali che sono, e che il Ministro delle partecipazioni statali provveda ad elaborare nel più breve tempo possibile quei provvedimenti, annunciati nel suo intervento alla Camera, che porranno le basi per la puntuale definizione del rapporto tra enti di gestione e Parlamento.

Infatti il Parlamento potrà esercitare una effettiva funzione di controllo sull'impresa pubblica, solo se sarà informato adeguatamente e con continuità.

Il Parlamento, è vero, esamina già anno per anno la relazione di bilancio del gruppo ENI e la relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali, del

Ministero, cioè, che a sua volta esercita un controllo sistematico su tutte le iniziative industriali, commerciali o finanziarie degli enti di gestione. I programmi e l'azione di questi ultimi sono per di più sottoposti a tutta una serie di direttive e di verifiche da parte del Ministero del bilancio e della programmazione e da parte del CIPE allo scopo di assicurarne la conformità agli obiettivi del piano.

Queste verifiche e questi controlli sono, però, per lo più o di natura funzionale, come è il caso di quelli esercitati dal Ministero delle partecipazioni statali, o di natura per così dire « programmatica », come è il caso di quelli esercitati dal Ministero del bilancio e dal CIPE. Sul piano politico, invece, esistono delle carenze.

A questo proposito il Parlamento non può e non deve proporsi di sottoporre gli enti di gestione ad un controllo diretto delle scelte operative, che inevitabilmente ne limiterebbe l'autonomia imprenditoriale, ne soffocherebbe la capacità creativa allontanandoli dalla realtà del mercato: è però compito del Parlamento indicare indirizzi politici di fondo che gli enti di gestione dovranno seguire nella loro qualità di strumenti della politica economica del paese.

Attraverso questo collegamento con l'istanza che riflette nel modo più compiuto e più efficace gli orientamenti e la volontà del Paese, il ruolo degli enti di gestione nella economia si può evolvere in corrispondenza al mutarsi, e direi anche al maturarsi, delle strutture economiche e sociali del paese, oltre che sotto la spinta delle pressioni provenienti dal mercato nazionale ed internazionale. Questa evoluzione sarebbe anzi agevolata proprio dall'esistenza di un legame diretto di carattere istituzionale non solo con l'esecutivo ma anche con il Parlamento, che sarebbe per ciò stesso più tempestivo nell'adeguare la legislazione alle mutate condizioni nelle quali gli enti di gestione debbono operare.

FORMICA, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

È autorizzato il conferimento della somma di lire 290 miliardi al fondo di dotazione dell'Ente nazionale idrocarburi, istituito con la legge 10 febbraio 1953, n. 136.

La somma di cui al precedente comma sarà iscritta nello stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali in ragione di lire 50 miliardi nell'anno finanziario 1971, lire 75 miliardi in ciascuno degli anni finanziari 1972 e 1973, lire 50 miliardi nell'anno finanziario 1974 e lire 40 miliardi nell'anno finanziario 1975.

Art. 2.

All'onere derivante dalla presente legge si provvede con il ricavo netto derivante da operazioni finanziarie che il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare in ciascun anno mediante la contrazione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche e con emissioni di buoni poliennali del tesoro o di speciali certificati di credito.

Art. 3.

I mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, da ammortizzare in un pe-

riodo non superiore a venti anni, saranno contratti nelle forme, alle condizioni e con le modalità che verranno stabilite con apposite convenzioni da stipularsi tra il Ministro del tesoro ed il Consorzio di credito per le opere pubbliche da approvarsi con decreto del Ministro del tesoro. Il servizio dei mutui sarà assunto dal Ministero del tesoro. Le rate di ammortamento saranno iscritte negli stati di previsione della spesa del Ministero medesimo e specificatamente vincolate a favore del Consorzio di credito per le opere pubbliche.

Per la emissione dei buoni poliennali del tesoro a scadenza non superiore a nove anni si osservano le disposizioni di cui alla legge 27 dicembre 1953, n. 941.

Per la emissione dei certificati di credito si osservano le condizioni e le modalità di cui all'articolo 20 del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, convertito, con modificazioni, nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089.

All'onere relativo alle operazioni finanziarie di cui al presente articolo per l'anno finanziario 1971, sarà fatto fronte mediante riduzione dei fondi speciali di cui ai capitoli nn. 3523 e 6036 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno medesimo.

Art. 4.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, nei singoli esercizi, le necessarie variazioni di bilancio.