

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

e

GIUNTA

PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

RIUNITE

INDAGINE CONOSCITIVA

SULLA POLITICA DEGLI AIUTI ALLE IMPRESE

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 SETTEMBRE 1989

Presidenza del Presidente della 10^a Commissione CASSOLA

INDICE

Audizione dell'amministratore delegato della Finmeccanica, del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e del presidente dell'Ente nazionale idrocarburi (ENI)

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 9 e <i>passim</i>	FABIANI	Pag. 3, 8, 9 e <i>passim</i>
ALIVERTI (DC)	12	REVIGLIO	24, 35, 38 e <i>passim</i>
CONSOLI (PCI)	10, 13		
FONTANA Elio (DC)	21, 39		
GIANOTTI (PCI)	8, 38		
MANTICA (MSI-DN)	11, 37, 39		
ROMITA, ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie	14, 21		
TAGLIAMONTE (DC)	40		
VETTORI (DC)	8, 21		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie; il dottor Fabiano Fabiani, amministratore delegato della Finmeccanica, accompagnato dai dottori Angelo Airaghi, Marco Capello e Claudio Lourier; il professor Francesco Reviglio, presidente dell'Ente nazionale idrocarburi, accompagnato dai dottori Alfredo Casiglia, Aiverto Meomartini e Roberto Nobili e dall'ingegner Lucio Lussu.

I lavori hanno inizio alle ore 9,15.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla politica degli aiuti alle imprese.

Sono in programma oggi le audizioni del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, dei rappresentanti della Finmeccanica e dell'ENI.

Se non si fanno osservazioni, verrà ascoltato innanzi tutto il dottor Fabiani.

Viene quindi introdotto il dottor Fabiano Fabiani, accompagnato dai dottori Angelo Airaghi, Marco Capello e Claudio Lourier.

Audizione del dottor Fabiano Fabiani, amministratore delegato della Finmeccanica

PRESIDENTE. Vorrei innanzi tutto ringraziare i rappresentanti della Finmeccanica per aver accolto il nostro invito.

Stiamo svolgendo una indagine conoscitiva sulla politica degli aiuti alle imprese, anche perchè l'Italia si trova in una situazione anomala rispetto ad altri paesi: il libro bianco, infatti, mette l'Italia in prima posizione con un forte distacco rispetto agli altri paesi per quanto riguarda gli aiuti alle imprese.

Il secondo aspetto concerne invece la politica delle partecipazioni statali all'interno della CEE. Vi sono scuole di pensiero che considerano la politica italiana in questo settore come una politica da controllare se non da combattere. Vorremmo conoscere il vostro parere a tale proposito.

FABIANI. Penso che la convocazione dei rappresentanti della Finmeccanica sia stata suggerita, signor Presidente, soprattutto dall'esperienza dell'acquisizione della società Alfa Romeo da parte della Fiat e dalla successiva vertenza che abbiamo avuto con la Commissione delle Comunità Europee.

Come gli onorevoli senatori ricorderanno, l'Alfa Romeo è stata ceduta verso la fine del 1986 alla Fiat dopo una lunga trattativa condotta prima con la Ford che presentò una sua offerta. In tutte e due le trattative siamo stati assistiti da un gruppo di consulenti di una banca

internazionale, la First Boston, cui affidammo l'incarico di fornire una *fairness opinion* sull'offerta più vantaggiosa.

Tengo a sottolineare che valutarono le offerte, d'accordo con la Finmeccanica, in base all'interesse del venditore. Non vi fu mai l'indicazione di tenere conto di problemi sociali di occupazione o di altri interessi nazionali che non era nostro compito tutelare.

Fu scelta la Fiat che presentò un'offerta nettamente superiore, a parte altri vantaggi per il venditore: cioè, il fatto che l'offerta della Ford prevedeva un ingresso limitato alla solo azienda automobilistica escludendo le unità componentistiche (Spica, Merinsinter) e veicoli industriali (Arveco).

La Ford poi si impegnava a rilevare subito tutte le attività, mentre proponeva un intervento graduale nella compagine azionaria, e rilievi delle quote negli anni successivi a seconda degli andamenti.

Comunicammo alla Ford la decisione a favore dell'offerta FIAT che, nel frattempo, era stata approvata anche dall'IRI e aveva ricevuto delibera favorevole dal CIPI. Alla Ford espressero soddisfazione per la metodologia e per la trasparenza della scelta. Questa soddisfazione fu esternata alla stampa.

Sette mesi dopo la Commissione delle Comunità Europee formalizzava l'apertura di una procedura per verificare se:

- la vendita alla Fiat fosse stata corretta;
- un aumento del capitale Alfa Romeo, avvenuto nel 1985, potesse configurarsi come un «aiuto di Stato».

Con la lettera del 6 agosto 1987 la Commissione invitava il Governo italiano a presentare le proprie osservazioni.

Avemmo contatti informali con i funzionari dell'ufficio «aiuti di Stato» della «Direzione generale concorrenza» e, devo dire che ebbi l'impressione che i miei interlocutori non fossero tecnicamente preparati ad affrontare la questione. Il Governo italiano, con lettera del 7 ottobre 1987, presentò le proprie osservazioni, ribadendo che l'indicato aumento di capitale di 206,2 miliardi non era stato destinato unicamente al ripianamento delle perdite, ma anche agli investimenti produttivi, e che le condizioni di vendita dell'Alfa Romeo alla Fiat non contenevano elementi di aiuti ai sensi dell'articolo 92 del Trattato. La Finmeccanica, dal canto suo, dichiarò che la banca che aveva effettuato la valutazione, la First Boston, era a disposizione della Commissione per illustrare le metodologie usate e i risultati cui era pervenuta. A tale disponibilità seguì un solo contatto e mai un'audizione approfondita.

Nell'insieme delle informazioni fornite dal Governo alla Commissione risultava anche che nel 1986 l'azionista Finmeccanica aveva realizzato ulteriori conferimenti di capitale all'Alfa Romeo pari a 408,9 miliardi. Nel mese di maggio del 1988 la Commissione ampliò la procedura in atto per contestare anche questi aumenti di capitale, sostenendo che se ne era resa conto solo leggendo la documentazione.

A questo punto i rilievi della Commissione sul «caso» Alfa Romeo erano:

- aiuti di Stato per 615 miliardi, concessi indebitamente dallo Stato italiano all'Alfa Romeo negli anni 1984-1985 e 1986;
- favoritismo della Finmeccanica nei confronti dell'offerta Fiat.

Sulla base dei documenti e dei chiarimenti forniti a più riprese dal Governo italiano o direttamente dalla Finmeccanica, la Commissione, in data 31 maggio 1989, adotta una decisione che, in ordine ai due rilievi citati, è così articolata:

- per quanto riguarda il supposto favoritismo nei confronti dell'offerta Fiat, la Commissione riconosce il corretto comportamento della Finmeccanica, in quanto il prezzo pagato dalla Fiat era grosso modo comparabile con quello offerto dalla Ford (questo è il contenuto testuale della delibera della Commissione). Come ho già detto, la nostra opinione (supportata dal giudizio della Banca) è che le due offerte non fossero comparabili (erano strutturate in modo troppo diverso) ma che quella Fiat presentasse una trasparente superiorità che non dava luogo a discussioni.

Comunque sia, siamo stati liberati dal rilievo di aver favorito la Fiat.

Invece siamo stati condannati per i conferimenti di capitale, cioè la Commissione ha ritenuto che i conferimenti di capitale per 615 miliardi fossero illegittimi in quanto «aiuti di Stato» in grado di alterare il quadro di delibera concorrenza.

Questa delibera è stata resa pubblica dopo una lunga sequela di indiscrezioni su organi di stampa, anche stranieri (come il «Financial Times»), che ha danneggiato molto la nostra società, su cui venivano resi pubblici spezzoni di delibera poi non approvati.

Questa è la cronaca della nostra vicenda con la Commissione CEE.

Forse vale la pena riassumere quale era la situazione dell'Alfa Romeo negli anni '80 e cercare di spiegare perchè riteniamo che quei conferimenti di capitale non fossero impropri: noi sosteniamo che lo stesso comportamento avrebbe avuto un gruppo privato che si fosse venuto a trovare nelle medesime condizioni.

All'inizio degli anni '80 fu elaborato un piano per l'Alfa Romeo con l'assistenza di due grandi società di consulenza, la Mc Kinsey e la A.D. Little (la MC Kinsey, tra l'altro, è la stessa società di consulenza che il Commissario Brittan ha utilizzato per valutare il piano italiano siderurgico), e questo piano prevedeva il *break-even* per la società intorno alle 300.000 vetture per anno.

La società fu ricapitalizzata, furono scorporate alcune attività, furono costituite varree società e furono costituite delle riserve patrimoniali.

Nei due anni successivi le perdite, come previsto dal piano, furono coperte con gli apporti di capitale, ma proprio in quei due anni (1981 e 1982) si ebbe una forte crisi del mercato mondiale e una caduta delle vendite. Di conseguenza, alla conclusione del periodo che avrebbe dovuto portarla in equilibrio, l'Alfa si trovò nel pieno di una crisi di mercato, con una forte ristrutturazione internazionale che marciava verso un'efficienza maggiore, supportata da ingenti investimenti nel processo e nel prodotto che non erano stati previsti nè da noi nè da altri concorrenti, e con un mutamento della condizione sociale in Italia che aveva già consentito alla Fiat una forte riduzione di organici. Quindi l'Alfa Romeo dovette rivedere il suo piano, fissò il *break-even* intorno

alle 220.000 vetture per anno, modificò il piano gamma e iniziò una politica di alleanze come per la macrocomponentistica (si pensi al caso dell'Alfa Romeo «164», che usa macrocomponenti utilizzati anche dalle «Fiat «Croma» e «Thema» e dalla Saab); inoltre anch'essa, anche con ulteriori investimenti di impianti, aumentò la produttività e ridusse gli organici.

Ma neanche questo bastò a risanare la società, perchè i concorrenti procedevano ancor più velocemente lungo tali processi: inoltre dovemmo prendere atto, sempre confortati da pareri esterni, che una società che aveva una capacità produttiva di circa 450.000 vetture non avrebbe mai raggiunto l'equilibrio se non riusciva a venderne mai più di 200-220.000 circa, che - viceversa - si confermava come limite superiore del mercato accessibile autonomamente per l'Alfa.

Quindi arrivammo alla conclusione che non bastavano le alleanze e che era necessario trovare un forte *partner* che potesse saturare gli impianti. Ma tale *partner* lo si trova solo se si è disposti a cedere il controllo della società.

Ora, quando si parla di un equilibrio dell'Alfa Romeo sotto la denominazione «Alfa-Lancia», spesso mi sento domandare: ma come mai con noi perdeva e con la Fiat guadagna? Io ignoro i conti, però l'impianto di Pomigliano d'Arco è saturato perchè oltre alla «Alfa 33» lì si costruisce la «Y 10», l'impianto di Arese è saturo perchè oltre alle Alfa «164» e «75» si montano lì gran parte delle Lancia «Thema»; quindi l'obiettivo della saturazione che noi non eravamo riusciti a realizzare con la gamma Alfa, la Fiat lo ha realizzato trasferendo lì altri suoi prodotti di successo.

A quel punto, con un piano difficile da realizzare, con grossi investimenti e grandi rischi, decidemmo la cessione. E noi pensiamo che la cessione non sarebbe potuta avvenire se noi non avessimo ricapitalizzato la società, se non avessimo cercato l'efficienza, insomma se l'Alfa Romeo non avesse conservato il suo patrimonio tecnologico, umano e anche produttivo. Qualunque proprietario di una società di queste dimensioni prima di liquidarla avrebbe pensato ad altre strade. Secondo la CEE noi non avremmo dovuto ricapitalizzarla, ma dovevamo liquidarla immediatamente. Ebbene, abbiamo fatto anche i conti della liquidazione ed erano immani, indipendentemente dagli altrettanto immani costi sociali; e poi non credo che a cuor leggero non solo un'impresa a partecipazione statale ma anche un privato avrebbe liquidato una società come l'Alfa Romeo senza prima aver tentato altre strade.

Il caso Alfa, comunque, fornisce lo spunto per qualche considerazione più generale.

La Commissione CEE rivendica il diritto di valutare tutti gli aumenti di capitale che gli azionisti delle imprese a partecipazione statale fanno; questo è un diritto che non sta a noi contestare. Semmai è un problema del Governo e del Parlamento; noi però possiamo chiedere un quadro di riferimento e operativo che non ci discrimini verso le imprese private.

Come è noto, noi ci atteniamo alla legge italiana in materia di aumenti di capitale. Tra l'approvazione del Consiglio e la delibera dell'assemblea interviene un atto amministrativo del Ministero delle

Partecipazioni statali che consente la convocazione dell'assemblea per l'aumento di capitale; se questo atto non è ritenuto sufficiente e in una fase successiva, in tempi non definiti (e in questo caso è accaduto a due anni di distanza), c'è un'entità esterna che rivendica un diritto di giudizio e di sanzione *a posteriori*, questo vuol dire che l'azienda a partecipazione statale si muove in un quadro di grande incertezza e di scarsa affidabilità esterna. E non è neppure accettabile l'idea di una autorizzazione CEE *a priori*, perchè questo significa demandare a un'entità sovranazionale scelte delicatissime in materia di pianificazione aziendale.

Quindi se c'è questo diritto della Commissione Cee di valutare, diritto che noi non contestiamo, l'unica soluzione è di stabilire a priori i criteri in base ai quali l'aumento di capitale viene giudicato.

A quel che abbiamo compreso dalle ultime dichiarazioni del Commissario, la CEE potrebbe considerare «aiuti» anche aumenti finalizzati ad obiettivi diversi dal ripianamento di perdite: un aiuto può configurarsi anche per una acquisizione, per una crescita. Se si forma una cordata internazionale per l'acquisizione di un'azienda in crisi e alla trattativa vuole partecipare un'azienda a partecipazione statale, questa ha bisogno di capitali. Come giudica la Commissione un eventuale aumento di capitale finalizzato a questo scopo? Un aiuto o un fatto fisiologico? Non lo sappiamo, ma sarebbe bene che il dubbio venisse chiarito prima di iniziare le operazioni.

Sia ben chiaro però che se ci viene imposto di non crescere siamo condannati a morire. Infatti, con la situazione internazionale determinata dalla riorganizzazione di grandi oligopoli mondiali, chi non cresce è destinato a scomparire. Se il sistema italiano delle partecipazioni statali deve esistere, deve essere vitale, deve poter godere degli stessi diritti degli altri, deve poter rischiare e crescere.

Così la Commissione condanna un sistema e questo il Parlamento italiano lo deve sapere. Se ricapitalizziamo una nostra società perchè perde o perchè desidera fare un'acquisizione, la Commissione va informata di questa iniziativa; se un gruppo privato, che compete con noi, fa questa stessa operazione, non deve spiegazione alcuna a nessuno. È un trattamento discriminante per noi. Si tratta di una vera e propria alterazione della concorrenza ai nostri danni e non viceversa; c'è chi può ricapitalizzare e chi non può farlo.

Ho letto che il Governo si propone di convocare il Consiglio dei Ministri una volta al mese per esaminare l'attività della Commissione in vista del 1992. Siamo favorevoli all'unificazione del mercato che si verificherà nel 1992 e ci stiamo preparando. Però la certezza delle regole è fondamentale. Se il Governo attuerà l'iniziativa che si propone, sarà già un notevole passo avanti.

L'invito ai Commissari di designazione nazionale a partecipare a tale riunione assume in questo caso il significato di aprire un ulteriore canale di comunicazione diretto con la Commissione in un'ottica costruttiva e positiva.

PRESIDENTE. L'oggetto della nostra indagine è di grande interesse e con queste audizioni abbiamo appreso aspetti che non conoscevamo.

Da voi vorrei sapere innanzi tutto che tipo di assistenza avete ricevuto da parte del Governo italiano. Abbiamo una peculiarità nel sistema europeo, cioè la più grande presenza dello Stato nell'economia. Mi chiedo come è stato possibile arrivare a questo punto senza chiarire con la Comunità aspetti così fondamentali.

GIANOTTI. Da quanto lei ha detto si può pensare che la Commissione abbia guardato con un accanimento particolare alla vicenda della cessione dell'Alfa Romeo alla Fiat. La particolarità di questo atteggiamento si rileverebbe nel raffronto con la posizione assunta nei confronti di altre aziende automobilistiche europee a partecipazione pubblica, come la SEAT e la Renault. Ho compreso bene? Se è così vorrei sapere come sono stati considerati gli aumenti di capitale e gli interventi del socio Stato per le altre imprese automobilistiche europee.

Lei ha inoltre giustamente parlato di possibile discriminazione da parte della Commissione nei confronti delle aziende a partecipazione statale. Abbiamo già evidenziato questo rischio. La stessa cifra complessiva dei trasferimenti alle imprese da parte dello Stato indicata dalla Comunità racchiude un insieme informe di operazioni molto diverse, mentre occorrerebbe avere uno strumento più affinato per i trasferimenti. C'è un problema sul quale noi dobbiamo dare un contributo alla Comunità: dobbiamo fare proposte sul modo di distinguere tra lo Stato socio pubblico di imprese a partecipazione statale e lo Stato erogatore di aiuti. Cosa proporrebbe lei riguardo ed eventuali criteri di distinzione?

L'ultima domanda esorbita dell'argomento di indagine, anche se riguarda un argomento da lei affrontato. Ci ha detto che il miglioramento dell'attività dell'Alfa Romeo passata alla Fiat è dovuto al fatto che l'azienda torinese ha saturato gli impianti. È questa l'unica ragione o ce ne sono altre, come ad esempio un aumento di produttività?

VETTORI. Alcune osservazioni di passaggio nell'esposizione del presidente Fabiani ci hanno offerto una valutazione del clima di una particolare operazione e forse dell'atteggiamento di pregiudizio esistente nei confronti delle aziende di Stato. Vorremmo scavare un po' più su questo fatto ed avere una valutazione complessiva del «libro bianco» degli aiuti nel quale l'Italia avrebbe la prima posizione in termini di entità e forse anche di qualità degli aiuti stessi, anche se sono differenziati. Vogliamo capire quali colpe abbiamo nelle statistiche, avendo fornito dati di stanziamenti di legge forse non erogati.

FABIANI. Il Presidente mi chiedeva informazioni circa l'assistenza ricevuta dal Governo. La rappresentanza italiana presso la Comunità ci è stata di aiuto, presentando più volte il nostro punto di vista e facendo pervenire le nostre proposte alla Commissione. Quando, a seguito di indiscrezioni di stampa, abbiamo dovuto informare il Commissario Brittan che avremmo promosso azione civile e penale contro la Comunità qualora fatti simili si fossero ripetuti, un compito così sgradevole è stato espletato proprio dai rappresentanti italiani. Anche il Governo italiano se ne è occupato, anche se è evidente che altri

problemi, come quello della siderurgia, hanno maggiormente impegnato il nostro Esecutivo. La questione Alfa non aveva le conseguenze drammatiche che invece può comportare la chiusura degli impianti di Bagnoli, ed è stata probabilmente considerata degna di una valutazione in un secondo tempo, cosa che sta avvenendo ora.

Non bisogna, poi, dimenticare che la vertenza è tra la Commissione e il Governo italiano: in questo caso siamo noi a dover fornire assistenza al Governo, e non viceversa.

Il senatore Gianotti ha chiesto se l'Alfa Romeo è tornata all'efficienza produttiva solo grazie alla saturazione degli impianti. Devo dire che la saturazione è un elemento fondamentale ma occorre tener presente che la Fiat ha unificato gli acquisti e che, senza unificare le reti distributive, le ha comunque riorganizzate. Sono stati fatti, inoltre, investimenti.

Mi è stata fatta poi una domanda molto difficile: mi è stato chiesto quando l'intervento sul capitale possa essere considerato un aiuto. Ritengo che la risposta a questa domanda potrebbe essere una delle conclusioni importanti di questa indagine. Desidero comunque citare quanto ha detto l'ex Commissario per la concorrenza Sutherland: la politica della concorrenza deve assicurare un equilibrio tra la preservazione della concorrenza che si è determinata tra le forze del mercato e l'intervento selettivo dei poteri pubblici. Si tratta, comunque, di un concetto più che altro filosofico: il problema è tradurlo in regole applicabili ai vari contesti nazionali. I francesi hanno una situazione particolare con punti di contatto con il nostro; gli spagnoli hanno una situazione quasi uguale a quella italiana.

PRESIDENTE. Noi deteniamo il primato.

FABIANI. Con i francesi. I tedeschi hanno invece un mercato con strutture inattaccabili reso particolarmente complesso dai meccanismi di controllo azionario che legano banche, fondazioni e imprese. Gli aiuti di Stato vanno quindi trovati con metodi di indagine più sottili. La Siemens perde centinaia di miliardi all'anno nella microelettronica ed ha in questo settore 5.000 addetti esuberanti. Ma questo è un settore strategico per il paese e, probabilmente, tali costi vengono recuperati attraverso un sistema complesso di forniture pubbliche.

I trasferimenti alla Renault da parte dello Stato francese sono autorizzati per via amministrativa, con atti interni. Noi abbiamo invece un Parlamento che giustamente si occupa di tutto e ogni atto viene anticipatamente e totalmente pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*: ciò presenta indubbi vantaggi ma anche qualche difficoltà. In ogni caso, il mio parere è che il «libro bianco» mette insieme numeri non confrontabili; in altri paesi le cifre non includono veri e propri trasferimenti; da noi invece sono inclusi anche importi che non vi dovrebbero essere.

PRESIDENTE. Sarebbe per noi molto utile avere, dottor Fabiani, suggerimenti ed indicazioni sulla politica degli aiuti al fine di poter meglio predisporre il nostro documento conclusivo.

FABIANI. Lo faremo volentieri.

CONSOLI. Ringrazio il dottor Fabiani per l'esposizione del caso Alfa Romeo che è profondamente indicativo.

Poichè ha fatto riferimento al modo di agire di altri paesi, al comportamento della Renault di Francia, sarebbe opportuno avere una documentazione a tale proposito, anche notizie parziali, perchè abbiamo bisogno di ricostruire la situazione degli altri paesi sul terreno degli aiuti pubblici alle imprese, visto che i nostri aiuti sono tutti leggibili e che nel libro bianco, addirittura per incuria del Governo italiano, sono leggibili le somme stanziare e non ancora erogate.

Proprio perchè lei è un *manager* delle Partecipazioni Statali, ha vissuto un'esperienza indicativa come quella dell'Alfa Romeo, e il rapporto con la CEE lo vive anche per altri settori fondamentali, probabilmente le sue valutazioni in parte già espresse potranno essere molto utili, ci potranno aiutare per risolvere il problema delle precisazioni e contestazioni alla CEE, per stabilire come ci si debba muovere e cosa si debba fare. Vi è una tesi, tra l'altro, secondo la quale ogni provvedimento di spesa che preveda aiuti alle imprese debba essere comunicato preventivamente alla CEE; ritengo personalmente che ciò si possa fare ma anche che non si tocchi il cuore del problema.

La vicenda che ci ha raccontato conferma il fatto che vi sia una visione ideologica che esalta il mercato per cui non vi dovrebbe essere alcun aiuto da parte degli Stati. È una visione ideologica che viene portata avanti con forza all'interno della CEE, ma tutti i paesi gli aiuti li danno lo stesso anche se con procedure diverse, con obiettivi e funzioni diverse. Tutti i paesi concedono aiuti alle imprese ed intervengono attivamente. Quindi, si tratta di un manifesto ideologico, di una ipocrisia da parte di chi lo professa.

Vorrei sapere se non c'è anche da parte di alcuni paesi, di alcuni settori economici della CEE, l'idea che l'attuale livello di integrazione comunitaria non debba evolvere in senso positivo perchè ciascun paese deve essere libero per giocare sulla scena internazionale, nei rapporti con le grandi forze produttive, con gli americani e i giapponesi, e vorrei sapere se questa tendenza in particolare esiste da parte dei tedeschi e degli inglesi.

Ora, se questa è la situazione (lo dico non a caso in questa sede, perchè credo che nel settore dell'auto si sia aperta questa partita), domando se noi dobbiamo tendere o meno a ridefinire le regole del gioco della Comunità, il che significa non soltanto avere politiche comuni per settori in crisi, ma anche per i possibili settori di sviluppo. Inoltre domando se rispetto a questo non vanno definite anche le procedure, i limiti, ivi compresa la quota degli aiuti che lo Stato deve dare, perchè io non credo che nei settori di punta sia possibile intervenire senza aiuti dello Stato. Si tratta di ridefinire quindi le regole del gioco.

In secondo luogo, domando se questa ridefinizione di regole comuni non comporti anche una modifica delle regole nel nostro paese, non già nel senso di modificare il nostro ordinamento e di eliminare l'elemento di trasparenza, ma nel senso di intervenire di più sui servizi,

sull'ambiente circostante le imprese, e di definire anche nuove regole per la concessione degli aiuti, per operare i trasferimenti alle imprese, proprio in armonia, in coerenza con quel tipo di rapporto, sul piano del quale si vuole agire, cioè in senso comunitario.

MANTICA. Io vorrei riprendere la domanda che ha fatto il Presidente, alla quale lei, dottor Fabiani, ha già parzialmente risposto.

Il Presidente ha chiesto: il Governo italiano vi ha aiutato in questa vicenda? La risposta è stata estremamente corretta, e cioè: sì, con i funzionari della nostra rappresentanza permanente presso la Comunità europea.

Ora, la domanda la vorrei rifare cercando di inserirla in uno scenario leggermente diverso (perchè si capisca quale risposta vorrei avere da lei, dottor Fabiani) uno scenario, che dà l'idea dell'esistenza di un tipo di rapporti ormai a livello industriale e commerciale.

Io per anni ho lavorato in un'azienda che produceva bibite; dovevo svilupparla sul piano internazionale e vedevo che la «Coca Cola» arrivava sempre prima in Cina in Russia. Allora mi ponevo la domanda: ma la Coca Cola è più buona della mia bibita o ha dietro i *marines* e il Governo americano? Voglio dirle che la forza politica di uno Stato, la presenza forte di un Governo crea delle condizioni certamente ottimali rispetto ad altre in cui uno riesce ad operare, se è bravo, se è intelligente, se è capace.

Ora, sembra che in Europa ce l'abbiano con l'Italia, o quanto meno che l'Italia sia nel mirino di certe attenzioni; e la domanda ritorna ad essere: ma il Governo cosa fa? Il sistema delle partecipazioni statali rappresenta un grosso problema, lei lo ha detto giustamente, dottor Fabiani, perchè non è capito; però credo che noi italiani abbiamo fatto molto per non farlo capire. Il caso della siderurgia investe tutto un discorso dal quale è molto difficile uscire bene, a mio giudizio, così come è il caso dell'agricoltura, eccetera.

Voglio dire: a questa attenzione quasi punitiva che c'è nei confronti del nostro paese, forse perchè siamo i più deboli, noi non cerchiamo di ovviare con delle regole nuove. E allora (ed è qui la domanda) il Governo cosa fa? Cioè nei casi specifici in cui voi vi siete trovati a contatto con queste realtà, che tipo di appoggio avete avuto al di là del funzionario che, se me lo consente, fa certe cose per dovere, per spirito di servizio?

Evidentemente ci sono delle responsabilità anche governative; noi siamo sovente, come italiani, rinviati alla Corte dell'Aia e siamo condannati perchè ignoriamo le direttive della Comunità europea. Non abbiamo mai fatto una politica, per esempio, per inserire a livello di Comunità europea i quadri burocratici e i dirigenti italiani; e quindi, ovviamente, anche la nostra cultura, il nostro modo di pensare a livello di Bruxelles è piuttosto ai margini.

Allora, ripeto la domanda: cosa fa il Governo? Cioè voi, operatori economici e industriali delle partecipazioni statali (quindi con questa specificità), a fronte della scadenza del 1992-1993, in una situazione indubbiamente non facile, se non altro dal punto di vista psicologico e ambientale, di quali aiuti avete bisogno, di quale appoggio da parte del Governo e delle istituzioni in genere (perchè anche noi abbiamo delle

responsabilità), per cercare di arrivare il più velocemente possibile a un'armonizzazione (non chiediamo di più) con tutto il resto del sistema europeo? In sostanza, qual è questo *gap* che ci affligge? Non credo che noi siamo industrialmente meno capaci dal punto di vista amministrativo, del *marketing* e via dicendo; credo anzi che abbiamo tutte le risorse sufficienti per entrare dignitosamente in Europa.

ALIVERTI. La prima domanda è relativa ai 615 miliardi che si dovevano restituire al Governo italiano. Vorrei sapere come si è regolato il rapporto, se è in corso oppure se è tuttora in sospeso e, quindi, se si è aperto un contenzioso o no.

La seconda questione riguarda il problema che lei, dottor Fabiani, ha sollevato, che è il problema di fondo di tutte le aziende a partecipazione statale e che riguarda in particolare il nostro paese. In altre parole, noi dobbiamo risolvere il problema della capitalizzazione degli enti pubblici. Avevamo previsto di risolverlo attraverso i fondi di dotazione, che sono il capitale sociale delle società pubbliche, proprio come il capitale delle altre società è il capitale sociale. Il Governo recentemente ha assunto una linea di indirizzo, ma non si è ancora espresso esplicitamente; pare che adesso ci sia questo intervento finalizzato di cui si è parlato recentemente ma di cui ci occuperemo nelle prossime discussioni sul bilancio pubblico e quindi anche sulla legge finanziaria. Sta di fatto, credo, che il problema deve essere risolto, perchè non riguarda soltanto l'IRI e l'ENI ma anche altri enti.

Qual è la vostra opinione al riguardo? In altre parole, se noi dobbiamo continuare con questa linea di tendenza che io credo sia peculiare (del resto è stato sottolineato da tutti) del nostro ordinamento, qual è la vostra opinione in merito?

Per esempio, l'ENEL non può sempre autofinanziarsi, l'ENEL non ha un capitale suo: o lo Stato interviene direttamente o interviene surrettiziamente attraverso altre forme. Quando l'ENEL deve investire 30-40.000 miliardi in un piano pure quinquennale o, diciamo anche, decennale per nuove centrali (noi ce lo auguriamo). come lo fa se non ha a disposizione un capitale o se non c'è un intervento immediato, che potrebbe anche essere quello che lo Stato, almeno in passato, aveva messo a disposizione?

PRESIDENTE. Vorrei precisare, per quanto riguarda il volume dei trasferimenti, che noi abbiamo attivato una serie di istituzioni, la Corte dei conti, la Banca d'Italia e il CNEL, per avere un quadro complessivo su tutta questa materia.

Per quanto riguarda la politica delle partecipazioni statali, vorrei esprimere un'opinione. Io non credo, obiettivamente, che tutto quello che è stato fatto dalle partecipazioni statali abbia rappresentato un aiuto allo sviluppo; ci sono stati anche, nella politica delle partecipazioni statali, alcuni aspetti molto negativi. Quindi noi dobbiamo vivere, secondo me, questo rapporto con l'Europa anche con un meccanismo di trasparenza interna e cercare di non confondere i due aspetti, perchè altrimenti si difende il sistema e non delle regole. A questo proposito vorrei sapere, visto che lei parlava di certezza delle regole, se non sarebbe opportuno avere in Italia prima ancora che in Europa delle regole precise da difendere poi in sede comunitaria.

FABIANI. Il senatore Consoli chiedeva informazioni sui trasferimenti alla Renault. Se avessimo avuto la possibilità di utilizzare informazioni simili, stia certo che l'avremmo fatto. In realtà, negli atti del Governo francese non esiste traccia di questi trasferimenti: posso dirlo perchè li abbiamo cercati. In Francia c'è un rapporto del tutto diverso tra l'Amministrazione pubblica e le imprese: molto più diretto e senza diaframmi di controllo.

CONSOLI. C'è quindi un rapporto che di fatto turba la libera concorrenza.

FABIANI. Il caso Renault è molto citato dalla cronaca, come quello di un'azienda automobilistica che ha avuto importanti sostegni dello Stato, sulla cui entità, però, è molto difficile esprimere giudizi.

Il senatore Consoli diceva che dovremmo ridefinire il concetto di aiuti, perchè tanto li concedono tutti, e quindi capire perchè l'Italia è considerata il paese che ne dà più degli altri.

La sua riflessione si riallaccia a quella conclusiva del presidente Cassola: cosa facciamo a casa nostra? Mi permetto di suggerire che anche gli altri facciano chiarezza a casa loro e solo a quel punto si dovrebbe affrontare il problema a livello comunitario. Il caso tedesco è quello più eclatante.

Per quanto riguarda i problemi di casa nostra, il senatore Aliverti ha posto una domanda sui fondi di dotazione. Noi consideriamo mezzi dell'ente non soltanto i fondi di dotazione, ma anche la liquidità che l'azienda reperisce sui mercati. Noi consideriamo come monte finanziario dell'ente pubblico un insieme costituito dai capitali investiti dal superazionista Stato e da altri mezzi finanziari, visto che una lira pubblica non ha un segno che possa distinguerla da quella che si ottiene collocando in Borsa una partecipazione. L'ideale sarebbe che il Governo e il Parlamento individuassero il rapporto tra queste entità e si stabilisse una volta per tutte un parametro fisiologico e comparabile con analoghi organismi in altri paesi. Dopo di che gli enti dovrebbero camminare per la loro strada.

PRESIDENTE. Questo si può trattare a livello comunitario. Il problema è di avere una piattaforma da portare a Bruxelles, che abbia il sostegno dello Stato e che sia supportata da una linea politica, invece di continuare a difendere interessi.

FABIANI. Il senatore Mantica ha sollevato un tema molto importante, sul ruolo del Governo e su quello dei funzionari. Cosa ha fatto il Governo? Penso che il Presidente del Consiglio dell'epoca e il Ministro degli esteri abbiano più volte parlato con il presidente Delors del caso Alfa. Non sono in grado di dire quali siano stati i rapporti informali.

Vi sono, nella CEE, ottimi funzionari italiani, e questi - nell'ambito delle loro possibilità - gestiscono in modo egregio il difficile bilanciamento fra ruolo e nazionalità. Vi sono però aree delicate, come quella della concorrenza, nelle quali la presenza italiana è scarsissima.

Il problema dei funzionari italiani è per noi di grande interesse, perchè penso che la loro presenza all'interno della Comunità debba

essere rafforzata. La Comunità non è un luogo in cui le nazionalità si intrecciano e si cancellano, ma anzi è un ambiente in cui esse permangono e talora si esaltano. Ognuno difende i propri interessi. Penso sia assolutamente necessario preparare e selezionare funzionari per la Comunità economica europea e soprattutto sostenerli nel loro compito e nella loro carriera. È la presenza dei «marines» di cui parlava il senatore Mantica. Penso che su alcuni *dossier* lo Stato italiano si sia impegnato nei limiti del possibile a Bruxelles, come per la siderurgia; sono convinto però che oggi sia necessaria una presenza più globale e non soltanto difensiva. Gli altri già lo fanno. Penso che l'iniziativa di una riunione mensile del Consiglio dei ministri su questa materia sia, come ho già detto, molto positiva.

Il senatore Aliverti infine mi domandava anche come verranno dati questi 615 miliardi all'azionista IRI che a sua volta dovrebbe poi darli al Tesoro. Il Governo, ritenendo legittimo l'intervento relativo al caso Alfa Romeo, ha presentato in questi giorni ricorso. Quando il ricorso verrà esaminato, se saremo condannati - evento che non penso si verificherà - si porrà questo problema, che, a quanto ci risulta, non ha precedenti.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

A questo punto ritengo opportuna una breve sospensione dei nostri lavori.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

I lavori, sospesi alle ore 10,15, vengono ripresi alle ore 10,30.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori con l'audizione del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Audizione dell'onorevole Romita, ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie

PRESIDENTE. Innanzi tutto vorrei ringraziare il Ministro per aver accolto il nostro inviato a partecipare a questa seduta. Le audizioni che stiamo svolgendo, signor Ministro, riguardano la politica degli aiuti alle imprese, tema di particolare interesse. Abbiamo già ascoltato il Presidente della Confindustria, il ministro Ruggiero e l'amministratore delegato della Finmeccanica, dottor Fabiano Fabiani, per avere un quadro d'insieme. Abbiamo già attivato sia la Corte dei conti che il CNEL e la Banca d'Italia per compiere una verifica delle cifre, perchè uno degli elementi più controversi è l'esatto volume dei trasferimenti alle imprese. Vi sono però anche questioni di procedura, e vorremmo conoscere la sua opinione.

ROMITA, *ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.* Come è noto e come peraltro è bene illustrato nella pregevole documentazione che la Commissione ha predisposto, il problema degli aiuti concessi dagli Stati alle imprese è una delle questioni che

riguardano il tema della concorrenza ed è affrontato con molta attenzione dal Trattato della CEE. Si tratta di uno dei riferimenti fondamentali della politica economica della Comunità Europea, soprattutto in vista del Mercato unico e delle tappe successive.

Vorrei dire che il rispetto della concorrenza e l'economicità delle imprese sono i cardini sui quali si basa la CEE nel definire la propria iniziativa in termini di politica economica.

Non rileggerò nè commenterò in maniera particolare gli articoli 92, 93 e 94 del Trattato. Vorrei solo ricordare che gli aiuti non sono considerati incompatibili se non in quanto siano distorsivi della concorrenza e possano alterare i rapporti commerciali tra Stati. Vi sono alcune deroghe comunque a questa incompatibilità degli aiuti nella misura in cui incidono sulla concorrenza e sui rapporti commerciali tra Stati. Vorrei ricordare le più importanti: a parte le deroghe che riguardano gli aiuti concessi ai singoli consumatori, vi sono quelle relative agli aiuti destinati ad ovviare ai danni provocati da calamità naturali. Inoltre, possono risultare compatibili con il Mercato comune, anche se sarebbero incompatibili sotto il profilo generale, gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni a basso tenore di vita, gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti europei, gli aiuti tendenti ad agevolare lo sviluppo di talune attività, sempre che non vi sia nulla di contrario all'interesse comune.

Vi possono essere altre categorie di aiuti determinate con decisione del Consiglio, che delibera con maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Vi è anche una previsione puramente teorica nell'articolo 93, secondo la quale, a richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto deve considerarsi compatibile con il Mercato comune, anche se in deroga alle disposizioni dell'articolo 92 che fissa le condizioni della compatibilità. Questa disposizione, peraltro, è puramente teorica perchè arrivare all'unanimità su temi di questo genere, molto delicati, sui quali l'attenzione dei singoli paesi è molto vivace, è praticamente impossibile.

Non intendo scendere in altri dettagli perchè si tratta di questioni note che ciascuno di noi può valutare. Vorrei solo ricordare che gli articoli 85 e 86 del Trattato riguardano i cartelli, le intese, l'abuso di posizione dominante, e rappresentano un po' la barriera fondamentale a tutela della libertà di concorrenza, su cui si basa la Comunità europea.

Da questo quadro che ho sommariamente riportato emerge che la Commissione sul piano istituzionale ha un grandissimo potere: in sostanza, decide sulla compatibilità o meno degli aiuti; contro le sue decisioni naturalmente è sempre possibile il ricorso alla Corte di giustizia, la quale però in genere è abbastanza incline ad accettare i punti di vista della Commissione. Quindi, potremmo dire che in realtà è l'organismo più sovranazionale, Parlamento a parte, nella Comunità europea sotto il profilo operativo: gestisce in maniera diretta con ampio potere il problema degli aiuti di Stato, e la vigilanza è permanente sia sulle situazioni di aiuto che potrebbero insorgere sulla base delle legislazioni vigenti, sia per quanto riguarda il varo nei singoli Stati di nuove normative che prevedano aiuti.

Per quanto concerne il secondo caso, quello di nuove normative che prevedano aiuti, si deve fare una considerazione che riguarda anche la nostra attività legislativa: è previsto che la Commissione abbia il tempo di valutare la compatibilità dei nuovi aiuti prima che entrino in funzione. Si tratta di una prassi non del tutto codificata: una volta avvenuta la notificazione alla Commissione, entro 60 giorni vi dovrebbe essere il suo parere per rendere operativi i nuovi aiuti e, in caso di mancanza del parere, si procederebbe secondo una sorta di silenzio-assenso.

Ho voluto ricordare tale questione perchè incontrano difficoltà tutte le iniziative di questo tipo prese con decreto-legge; abbiamo recenti esempi di iniziative di aiuti prese con decreto-legge e magari poi bocciate dal Parlamento (come è avvenuto ieri alla Camera dei deputati con l'Enimont), iniziative guardate con sospetto fin dall'inizio dalla Commissione, la quale si vede messa nelle condizioni di non poter intervenire preventivamente come la normativa dispone.

In generale, la situazione di un potere molto ampio della Commissione e di criteri piuttosto vaghi in base ai quali decidere la compatibilità o meno, fa sì che non ci sia molta trasparenza nè molta certezza delle procedure, dei criteri seguiti.

Oggi questa situazione va precisandosi, l'avvicinarsi del mercato unico rende ancora più attenta la Commissione, la quale si sta dando criteri, sta fissando parametri di valutazione in modo da rendere più sistematico, più incisivo e frequente l'intervento a tutela della concorrenza. La Commissione ritiene che ogni forma di agevolazione, di aiuto, che tenda a dare un vantaggio preciso a settori produttivi, a imprese, non faccia altro che ricreare quelle situazioni di privilegio che l'abbattimento delle barriere fisiche ed economiche tra Stati dovrebbe eliminare.

Quindi emerge anche un problema di procedura. In questa situazione abbastanza incerta e non sempre trasparente, la necessità di un grande impegno di contatti, di presenza presso la Commissione, di informazione tempestiva, diciamo pure di trattativa nel corso dell'esame da parte della Commissione stessa, è essenziale rispetto ai risultati che si vogliono raggiungere, molti dei quali probabilmente sono stati finora poco soddisfacenti anche se questo non è un campo in cui l'Italia abbia situazioni molto più gravi di altri paesi. Alcuni ostacoli incontrati da nostre iniziative legislative dipendono anche dall'aver noi non rispettato le necessità della notifica, non aver dato tempo alla Commissione di valutare, non aver seguito la cosa illustrandola adeguatamente, creando quindi una situazione di diffidenza e di sfiducia nei confronti di nostre iniziative che certamente sono state anche alla base di alcune decisioni negative per quanto riguarda il nostro paese.

Vorrei ancora aggiungere che, nell'applicazione delle deroghe che gli articoli 92 e 93 prevedono, si possono individuare anche alcune altre linee che guidano la Commissione. Innanzi tutto, per esempio, un atteggiamento abbastanza disponibile nei confronti di iniziative che riguardano il settore della piccola e media impresa; c'è un atteggiamento abbastanza favorevole della Commissione nel considerare possibili supporti, aiuti diretti alla piccola e media impresa. In secondo luogo, c'è un'interpretazione abbastanza ampia della compatibilità degli aiuti alle

iniziative di innovazione scientifica e tecnologica, dato che, anche se si può, volendo, intravedere in questo tipo di aiuti una forma di sostegno specifico ad alcuni settori o ad alcuni prodotti e così via, è chiaro l'interesse della Comunità comunque di elevare complessivamente il livello di capacità e di preparazione, di prospettiva e di innovazione scientifica e tecnologica della Comunità stessa.

Un altro criterio che la Commissione segue nel valutare gli aiuti è che questi siano effettivamente intanto giustificati da situazioni di crisi o da difficoltà momentanee di industrie o di settori produttivi, ma che comunque siano orientati a superare queste situazioni di crisi intervenendo temporaneamente per migliorare la capacità organizzativa, economica, l'efficienza produttiva dell'impresa. Invece la chiusura della Comunità è totale nei confronti degli aiuti che siano di mera sussistenza alle imprese che non riescono ad essere o che non siano sufficientemente competitive sul mercato, in base alla considerazione che in questa maniera gli Stati finiscono con lo sperperare delle risorse economiche a sostegno di iniziative produttive che mai avranno la possibilità di tornare sul mercato.

Quindi questo è un altro criterio che la Commissione segue nel fare le sue valutazioni e nell'assumere le sue decisioni.

Per quanto riguarda la situazione generale del nostro paese, sono cadute via via sotto l'attenzione della Commissione, in tempi diversi e con intensità diverse, intanto leggi a sostegno delle imprese in crisi e in fase di riconversione, che sono state in parte contestate, in parte però, poi, accolte, soprattutto con questa finalizzazione precisa e di competitività delle imprese stesse. Inoltre sono cadute sotto l'attenzione della Commissione leggi a sostegno delle aree depresse e, in particolare, leggi per il Mezzogiorno, le quali però, siccome rientrano in sostanza in categorie di deroghe che sono previste in maniera chiara dagli articoli 92 e 93, alla fine sono state accettate.

Un settore che, come sappiamo, ricade spesso nella attenzione, nel mirino della Commissione è quello delle partecipazioni statali. Ora, qui ci sono stati dei chiarimenti di fondo e anch'io ho avuto già, sia pure nel breve tempo del mio incarico, dei contatti con il commissario Brittan che è responsabile di queste cose. In realtà i chiarimenti ci sono stati nel senso che la Commissione non fa nessuna obiezione di principio al modo in cui noi intendiamo organizzare la nostra economia seguendo i canali privati, i canali della partecipazione pubblica e così via; si rende anche conto che la partecipazione pubblica può avere degli obiettivi e dei criteri che non sono del tutto identici a quelli di un azionista o di un imprenditore privato; ma ci sono alcuni limiti oltre i quali non si può andare e oltre i quali l'identificazione del comportamento dell'azionista pubblico con quello dell'azionista privato deve essere assicurato, altrimenti si andrebbe oltre i limiti della tutela della concorrenza.

Come si vede, sono criteri molto elastici, piuttosto generici, la cui applicazione va poi trattata di volta in volta a seconda della situazione, a seconda delle iniziative e a seconda degli obiettivi specifici che si vogliono perseguire.

In complesso, però, anche in questo campo abbiamo ottenuto risultati positivi, cioè l'azione di politica economica interna dell'Italia, anche fondata su interventi di sostegno alle imprese e, in particolare,

attraverso anche le partecipazioni statali, è stata sostanzialmente accettata.

Se andiamo a considerare quello che è successo in particolare, vedasi per esempio che gli interventi a sostegno delle imprese nelle zone colpite da calamità naturali sono stati accettati; del resto, la calamità è espressamente prevista come causa di deroga. Sono state condannate però alcune evidenti esagerazioni: per esempio il mantenimento per tempi troppo lunghi nelle zone terremotate di agevolazioni sull'IVA, quando ormai i terremoti erano un ricordo lontano nel tempo. E in sede di valutazione della legge n. 64 per il Mezzogiorno sono state chieste delle riduzioni di intensità e durata del sostegno alle industrie in alcune zone del Mezzogiorno, dove la situazione economica e industriale ormai aveva raggiunto determinati livelli abbastanza soddisfacenti.

Vorrei ricordare che la Comunità si riferisce, per consentire l'intervento a favore di zone con ridotto sviluppo economico, a determinati parametri, in particolare al prodotto interno lordo; quindi ci sono situazioni in cui il prodotto interno lordo ormai ha raggiunto dei livelli, rispetto a quelli medi della Comunità, soprattutto dopo l'ingresso della Spagna e del Portogallo, che non consentono più l'intervento.

C'è una contestazione da parte nostra perchè il prodotto interno lordo valutato su superfici troppo estese finisce, come valore medio, col nascondere delle situazioni in cui invece l'intervento sarebbe necessario; ma questo fa parte di quella trattativa con la quale occorre accompagnare sempre iniziative di questo tipo.

Tutto ciò fino ai casi recenti, che voglio ricordare: quello dell'Enimont, che ho già citato, in cui ci sono stati contestati alcuni aspetti del decreto Enimont che finivano con il limitare o che si temeva finissero con il limitare l'intervento per alcune iniziative specifiche; il Governo, come voi sapete, ha deciso di accettare le richieste della Commissione e adesso ci sono difficoltà a livello parlamentare, che comunque non riguardano più il rapporto con la Comunità, che è stato in realtà impostato poi sulla base delle richieste della Comunità stessa.

Vorrei anche ricordare l'ultimo esempio di conferimento di fondi di dotazione alle partecipazioni statali; si tratta dell'ultima legge con la quale si sono previsti fondi nuovi per l'IRI, per l'ENI e per l'EFIM.

Anche qui abbiamo incontrato difficoltà ed ostacoli, ma comunque, avvalendoci del principio che sono accettabili e compatibili gli aiuti che abbiano come obiettivo nuovi investimenti e ricapitalizzazioni ed impegnandoci formalmente nel testo di legge governativo a destinare questi aiuti esclusivamente ai suddetti fini, credo che i problemi emersi verranno superati.

Ho raccomandato al ministro Fracanzani di procedere immediatamente alla notifica e di seguire molto da vicino la vicenda presso la Commissione. C'è da augurarsi che anche questa proposta possa andare avanti.

In genere, nel campo delle partecipazioni statali, abbiamo avuto delle difficoltà con la vicenda ENI-Lanerossi e per il ripianamento delle perdite di alcune imprese trasferite dall'ENI ai privati. La Commissione ci ha ingiunto di superare queste situazioni anche attraverso la restituzione degli aiuti, con riferimento al rifinanziamento delle imprese

EFIM, nel settore dell'alluminio ed al caso Fiat-Alfa, dove ancora una volta è stata ritenuta incompatibile l'immissione di nuove risorse finanziarie nella società dell'IRI prima del suo trasferimento. Per questi casi, quando sono scaduti i termini, abbiamo presentato ricorso alla Corte di giustizia; per il caso Fiat-Alfa i termini non sono ancora scaduti, ma comunque il ricorso verrà presentato.

Questa è in linea generale e molto sommariamente, la situazione per quanto riguarda gli aiuti alle imprese. La Commissione, come è noto, sta cercando di rendere più sistematica la conoscenza della situazione e sta organizzando un intervento più organico attraverso la formulazione del «libro bianco» degli aiuti, che consideriamo un'iniziativa certamente positiva ed alla quale partecipiamo per quanto di nostra competenza. Il «libro bianco» però presenta alcuni aspetti piuttosto delicati, rispetto ai quali dobbiamo in prima persona intervenire. In particolare, nel valutare l'incidenza ed il significato degli aiuti nel campo delle partecipazioni statali, è necessario disaggregare con attenzione la destinazione dei vari filoni di finanziamento, altrimenti si rischia di indicare valori non realistici e di coinvolgere in una valutazione basata sulla compatibilità finanziamenti che possono giustificarsi in modo diverso. L'analisi del «libro bianco» dovrebbe essere aggiornata in modo da avere sempre il quadro completo degli aiuti, ma per far ciò è necessario che le procedure siano attente ed approfondite e che lo studio venga eseguito disaggregando i diversi flussi finanziari. Questo abbiamo proposto ed è su tale linea che ci attestiamo per la preparazione delle schede che le imprese italiane devono fornire per l'aggiornamento del libro stesso.

Ancora una volta occorre dire, pur affermando questi principi e dichiarandoci disponibili al massimo di collaborazione, che siamo in presenza di ritardi a noi imputabili in molti settori. Nel corso di una recentissima riunione del Comitato interministeriale che segue e coordina, sotto la responsabilità del mio ufficio, la presentazione delle schede e l'invio ai commissari di tutte le informazioni richieste, è apparso purtroppo evidente come alcune Amministrazioni non abbiano ancora provveduto a predisporre queste schede; abbiamo così dovuto rinviare di una decina di giorni l'invio a Bruxelles delle informazioni. Ancora, il Ministero delle partecipazioni statali ritiene che i dati relativi alle erogazioni concesse per alimentare i fondi di dotazione delle imprese non debbano essere citati, in quanto queste non fruiscono di aiuti. È necessario invece che tutto venga citato, perchè maggiore è la chiarezza con cui indichiamo i fondi di dotazione e la destinazione in modo disaggregato, maggiore è la possibilità di superare le difficoltà.

Peraltro, il Ministero dell'industria segnala l'aumento effettuato per i fondi di dotazione della GEPI e della REL: è necessario, quindi, concordare una comunità di azioni e di iniziative.

Dobbiamo registrare alcuni ritardi da parte della Marina mercantile, perchè le leggi di concessione degli aiuti confluiscono in un unico capitolo e quindi è difficile disaggregare questi interventi, ma credo sia nostro interesse farlo. La sollecitazione maggiore da parte nostra nei confronti delle Amministrazioni ha lo scopo proprio di assicurare la massima chiarezza e l'indicazione al dettaglio delle destinazioni delle somme.

Emerge quindi la necessità di creare in tutte le nostre Amministrazioni una maggiore coscienza della responsabilità verso l'Europa, verso una realtà che avanza ed avanzerà sempre di più. È indispensabile che anche sotto il profilo degli aiuti, come sotto quello del recepimento della normativa comunitaria, noi ci poniamo all'altezza delle altre nazioni. Naturalmente, questo è compito specifico del mio ufficio, che cerca di operare nel migliore modo possibile compatibilmente con la limitatezza delle risorse e delle strutture. Si tratta di un compito di informazione, di orientamento e di coordinamento che dovrebbe metterci in grado di verificare tutte le nuove iniziative legislative e le loro implicazioni nel campo degli aiuti e delle leggi esistenti. Non sempre la collaborazione è attualmente soddisfacente: abbiamo anzi una certa vischiosità al momento di avere queste notizie dalle nostre Amministrazioni, così come nel momento di coordinarle e di presentarle in un quadro organico. Per quanto riguarda gli aiuti, quindi, dobbiamo porci sul piano della massima chiarezza, della trasparenza direi, presentando le iniziative di aiuto, che pure sono necessarie, in modo adeguato e tenendo conto che l'aiuto considerato maggiormente incompatibile è quello che si presenta in forma direttamente erogatoria nei confronti delle imprese. Invece vengono considerate maggiormente accettabili, influenzando più chiaramente non sul mantenimento artificiale in condizioni di competitività di una impresa con il ripiano delle sue perdite ma sulle possibilità strutturali di recuperare le stesse condizioni di competitività, altre forme di aiuto di carattere fiscale collegate alle innovazioni e a tutta una serie di interventi che nella sostanza si traducono nella capacità di un'azienda di migliorare la propria condizione.

Quindi, aiuti se possibile non direttamente erogatori, non centralizzati, nel senso che possano essere gestiti da centri di distribuzione non troppo accentrati; il che consente in qualche maniera di evitare il sospetto che si sia in presenza di una sistematica azione politica che possa entrare in urto con i principi della Compunità Europea.

Infine, come avviene in altri paesi che spesso riescono a presentare in maniera più favorevole alcune loro iniziative, occorre che si tratti di aiuti non necessariamente previsti in maniera vincolante, anche nella loro entità, da leggi e che possono in qualche maniera essere presentati come tipi di intervento finalizzati per obiettivo. Questo è almeno quello che avviene in altri paesi. In sede legislativa occorrerebbe tenere presente anche quest'esigenza che ho voluto rapidamente ricordare.

A conclusione del mio intervento, tenuto conto delle esigenze ricordate, impegnandoci per una maggior trasparenza di contatti intensi con la Commissione, dando alla politica delle partecipazioni statali, come del resto è anche nostro interesse, il significato di uno strumento di politica economica, non di salvaguardia delle imprese non competitive, credo che la situazione dei rapporti con la CEE per quanto riguarda gli aiuti alle imprese possa essere sviluppata in maniera sostanzialmente positiva. Peraltro finora, come ho ricordato, i casi contestati non sono di grandissimo rilievo nè di grande gravità.

Questa mia valutazione positiva deriva anche da una considerazione sulle stesse ipotesi di deroga rispetto ai casi di incompatibilità che il Trattato ammette: quando si ammettono deroghe per le calamità

naturali, per zone a basso tasso di sviluppo, per la sollecitazione allo sviluppo di zone depresse, per gli interventi a favore dell'innovazione scientifica e tecnologica, per il supporto alla piccola e media impresa, mi pare che si possa dedurre che i criteri della CEE coincidono esattamente con alcune linee portanti della nostra politica economica. Tutto sta nel rispettare coerentemente queste linee portanti e nel presentare adeguatamente l'esigenza di una politica di aiuti, che è presente non solo nel nostro paese ma anche in altre nazioni della Comunità economica europea.

VETTORI. Signor Ministro, poichè intendo insistere sul problema dell'elencazione delle deroghe e delle modalità future, gradirei sapere se il Governo ritiene di dover accettare oppure rettificare la graduatoria del «libro bianco».

PRESIDENTE. Non le pare opportuno fissare un codice di comportamento, per quanto riguarda la politica delle partecipazioni statali, per poi riconsiderarlo e negoziarlo a Bruxelles? Ritengo che sia un punto abbastanza importante perchè vi sono divergenze non solo sulla quantificazione ma anche sulla stessa filosofia degli aiuti, e si potrebbe aprire, quindi, un contenzioso interminabile. Dovrebbero essere fissati dei criteri in modo che in Italia si possano adottare politiche di intervento compatibili con quelle comunitarie.

Vorrei sapere, inoltre, se lei non ritiene opportuno che, prima di varare una legge di incentivazione industriale, il Governo esponga al Parlamento un quadro di compatibilità con la legislazione europea. In questo modo potremmo evitare forse il divario tra la legislazione italiana e quella europea.

Si fa osservare da più parti che gli altri paesi sono avvantaggiati perchè adottano misure di carattere amministrativo piuttosto che legislativo. Non crede che si dovrebbero suggerire in qualche modo anche al Parlamento alcune procedure omogenee, in modo da avere per il 1992 una situazione non dico sanata ma vicina a quella degli *standards* europei?

FONTANA Elio. Il Ministro del lavoro l'anno scorso aveva fatto il conteggio di tutti i trasferimenti alle imprese, conteggio che arrivava a circa 57.000 miliardi, ed in più sosteneva che occorreva aggiungere tutte le leggi regionali di aiuto alle imprese. Mi chiedo se sia possibile avere dal Governo italiano un conteggio sul quale poi potremmo discutere per stabilire se si tratta o meno di un dato da consegnare alla CEE. Credo, comunque, che il Parlamento italiano dovrebbe riuscire a conoscere questo anche per stabilire quanto le leggi regionali incidano, perchè in ogni regione vi sono leggi di incentivazione industriale.

ROMITA, *ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie*. Per quanto riguarda il «libro bianco», devo dire che le graduatorie, i criteri di valutazione, le cifre fornite in valori assoluti, sono in qualche modo da noi contestati. Si tratta di procedere adesso negli aggiornamenti delle indicazioni, che si devono definire meglio disaggregando le cifre e quindi incidendo anche sull'impostazione che la Commissione ha

dato. Per noi, come ricordavo prima, il «libro bianco» è un mezzo importante di conoscenza, purchè sia fondato su criteri e dati accettabili e paragonabili. Pertanto, non è un discorso chiuso, è un discorso che stiamo continuando a portare avanti e rispetto al quale dobbiamo essere più precisi nel dare informazioni, nel proporre le formulazioni ed i dati che riteniamo significativi, in modo che servano poi anche eventualmente da modello e che siano accettati anche a livello europeo.

Per quanto riguarda quello che ha detto il Presidente, debbo dire che egli ha toccato alcuni punti di grandissima importanza con i quali io mi sto misurando e con i quali anche i miei predecessori si sono misurati, sebbene non siamo ancora giunti a delle conclusioni.

Anche a me, appena ho cominciato ad occuparmi di questi fatti, è parso impossibile che non si potesse trovare un codice di comportamento che desse certezza del diritto a tutti, in modo che si potesse sapere quali sono i criteri, i comportamenti e così via. La difficoltà sta nel fatto che la materia è di per se stessa abbastanza incerta; La Commissione sta cercando anch'essa di fissare criteri e gruppi di parametri che possano con qualche certezza guidare nella valutazione, però anche la Commissione non ha delle impostazioni, delle visioni unitarie.

Comunque questo è un punto, secondo me, fondamentale e ringrazio il Presidente che lo ha sollevato.

Un altro punto importantissimo è la vigilanza; dobbiamo trovare il modo di coordinare sia le iniziative legislative del Governo sia quelle del Parlamento in maniera più rispondente a queste esigenze di compatibilità con la normativa comunitaria, senza interventi *a posteriori* ma intervenendo, possibilmente, *a priori*.

Il Governo ha cercato e cercherà di fare del suo meglio per essere presente e in grado innanzi tutto di dare questi orientamenti alla propria attività legislativa e poi anche di esprimere tempestivamente pareri sull'attività legislativa autonoma del Parlamento.

Tutto questo richiede però una grande collaborazione da parte di tutti, cioè richiede che il Governo ed in particolare il mio ufficio siano informati dagli altri Ministeri delle iniziative che intendono prendere, e sia informato tempestivamente dal Parlamento di quello che si intende produrre o si sta muovendo in tale sede.

Quindi è un problema di raccordi, è un problema di informazioni, è un problema di maggiore collaborazione.

Per questo io ritengo che potrebbe essere preziosa – come si è già dimostrata, almeno nella mia breve esperienza – l'azione della Giunta per gli affari europei qui al Senato, se potesse avere già essa una funzione quanto meno conoscitiva di tutto ciò che avviene o che si muove e che interessa la Comunità.

Un'analogha struttura, forse anche con poteri maggiori o con maggiore capacità di presenza e intervento, dovrebbe attivarsi anche alla Camera dei deputati. Il Presidente del Consiglio, anche nel suo discorso di presentazione, ha indicato la necessità che una Commissione che si occupi dei problemi comunitari operi alla Camera dei deputati e che, con l'occasione, anche la Giunta che opera al Senato sia meglio precisata nel suo ruolo e nelle sue funzioni.

Quindi questa è un'esigenza fondamentale ed io la sosterrò nella prima riunione del Consiglio dei Ministri dedicata ai problemi europei.

Vorrei ricordare che altro impegno assunto dal presidente Andreotti è di destinare una sessione mensile del Consiglio dei Ministri ai problemi europei, ed io mi auguro che una prima sessione possa aver luogo nella prossima settimana (era già prevista per questa settimana, ma date le scadenze dei documenti finanziari non si può fare). Comunque io porrò in sede di Governo l'esigenza di organizzare in maniera concreta questa presenza attiva del Governo nei confronti dell'attività legislativa, senza alcuna pretesa di censure ma con la pretesa di dare un minimo di coordinamento anche all'attività legislativa e in questo ambito, in particolare, sottolineare e studiare anche le forme per cui certi interventi che oggi avvengono per legge possano eventualmente avvenire per via amministrativa. È chiaro che laddove non c'è riserva espressa di legge si possono anche trovare delle formulazioni e delle iniziative nuove.

Questo mi porta all'ultima domanda e cioè: di quali aiuti parliamo: dello Stato o anche delle Regioni? Io credo che dobbiamo comprendere, per quanto concerne gli aiuti che vengono dalle Regioni, che queste a tutti gli effetti hanno competenze e responsabilità e che tuttavia (come in Germania, dove molte cose passano attraverso i *Länder* e quindi trovano delle strade più agevolate e meno esposte) forse proprio con un discorso con le Regioni stesse si potrebbero trovare, anche da parte nostra, delle strade più agevoli; dopo di che o queste iniziative di aiuto, in quanto ammissibili, vengono notificate senza nessun dubbio, oppure addirittura possono sfuggire alla necessità della notifica.

Quindi è chiaro che nel discorso vanno coinvolte anche le Regioni; è un problema al tempo stesso legislativo e operativo, è un po' il nocciolo, che è emerso qui, del nostro rapporto con la politica comunitaria, un rapporto che non può più essere episodico, saltuario o casuale ma che deve metterci nelle condizioni di avere certezza: certezza delle nostre iniziative e certezza per la Comunità della nostra concreta buona volontà di partecipare all'organizzazione europea.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il ministro Romita e dichiaro conclusa l'audizione.

Viene quindi introdotto il professor Francesco Reviglio, presidente dell'Ente nazionale idrocarburi (ENI), accompagnato dai dottori Alfredo Casiglia, Alberto Meomartini e Roberto Nobili e dall'ingegner Lucio Lussu.

Audizione del professor Francesco Reviglio, presidente dell'Ente nazionale idrocarburi (ENI)

PRESIDENTE. Innanzi tutto, professor Reviglio, volevo ringraziarla di aver accolto il nostro invito a partecipare a questo ciclo di audizioni, che sono dedicate ad un esame del «libro bianco» della Comunità economica europea e, in generale, però, a tutta la questione che riguarda la politica degli aiuti alle imprese.

È un tema molto complesso ed io sono certo che il suo contributo sarà molto importante per la nostra Commissione.

Quindi le do immediatamente la parola.

REVIGLIO. Signor Presidente, le rivolgo un ringraziamento per le gentili espressioni usate. Spero che il mio contributo possa essere di qualche utilità nella riflessione che questa Commissione sta compiendo e mi auguro che possa attivare una posizione più chiara e più incisiva da parte del Governo della Repubblica su questi problemi.

La creazione di un sistema economico senza distorsioni alla concorrenza è un principio fondamentale del Trattato di Roma e, come ogni obiettivo di principio, esso è stato raggiunto soltanto in parte. La creazione del grande mercato del 1992, tuttavia, intende accelerare notevolmente il processo di eliminazione delle distorsioni e delle diverse forme di protezionismo ancora esistenti.

In questa prospettiva, la Commissione delle Comunità europee ha avviato un lavoro conoscitivo sulle politiche di aiuto alle imprese nei vari paesi, come base di sostegno dei suoi futuri comportamenti. L'erogazione di aiuti, se si tratta effettivamente di aiuti, può infatti esercitare notevoli distorsioni sulla concorrenza e avere effetti indesiderati su altri obiettivi di politica economica a livello comunitario. In un'area economica integrata, inoltre, l'assenza di un coordinamento a livello comunitario può innescare una sorta di rincorsa tra paesi nel concedere aiuti, per acquisire una posizione di *leadership* competitiva, con effetti netti molto inferiori alle attese sul piano dei benefici per i singoli paesi. Questa posizione mi sembra condivisibile; non mi sembrano invece interamente condivisibili i risultati delle analisi svolte sinora dalla Commissione, e quindi anche le conclusioni che da esse si evincono, analisi volte a raggiungere una maggiore trasparenza su una materia tradizionalmente molto intricata e che hanno prodotto un libro bianco sottoposto dalla Commissione al vaglio dei diversi paesi membri e che è stato trasmesso a maggio alle nostre autorità di Governo.

A me sembra che, al di là delle analisi quantitative, il «libro bianco» contenga alcuni indirizzi destinati ad avere un impatto notevole sulla competitività e sulla stessa struttura industriale di numerosi paesi, ed in particolar modo dell'Italia. Senza una strategia di risposta e negoziazione in sede comunitaria, se prevarranno gli indirizzi della Commissione che appaiono dalla lettura del «libro bianco» e anche di altri atti precedenti, il nostro sistema produttivo ne risulterebbe pericolosamente danneggiato.

Il problema che dobbiamo affrontare non riguarda tanto i principi, sui quali è molto difficile modificare l'orientamento comunitario, quanto piuttosto la ricerca, negoziando, del massimo di tutela possibile dell'interesse nazionale compatibile con la logica del Mercato comune. Anche su questa strada è possibile ottenere risultati importanti se il nostro paese si muoverà prima che l'orientamento che oggi prevale nella CEE venga tradotto in legislazione o in atti amministrativi.

Nell'audizione odierna affronterò questi temi e presenterò alcune riflessioni preliminari per delineare la strategia che il nostro paese dovrebbe seguire a livello comunitario sul problema degli aiuti. Naturalmente, mi occuperò in modo specifico della posizione della CEE

nei confronti dell'impresa pubblica, la cui esistenza sembra essere assimilata, in buona parte a torto, ad un elemento di distorsione del mercato, quasi fosse un male da estirpare. Infatti, l'Esecutivo comunitario ha costruito progressivamente, nell'inerzia dei Governi dei singoli Stati che avevano interesse ad evitare che ciò avvenisse, una dottrina basata sul preteso vantaggio che l'impresa pubblica avrebbe per sua stessa natura nei confronti di quella privata. Credo che un analogo approfondimento debba essere svolto per gli aiuti di Stato alle imprese private, la cui competitività rischia di essere fortemente danneggiata da una politica di radicale abolizione degli aiuti. Mi occuperò quindi degli aiuti alle imprese private, che tali non sono a mio avviso, non ricadendo nella previsione degli articoli 92 e 93 del Trattato di Roma, e del problema dei fondi di dotazione alle imprese pubbliche.

Nel «libro bianco» la Commissione della CEE esamina gli aiuti nazionali che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 92 del Trattato CEE. Ricordo che, affinché una misura rientri nel campo di applicazione di tale articolo, deve trattarsi di un «aiuto concesso attingendo a risorse statali che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsa o minaccia di falsare la concorrenza e incide sugli scambi tra gli Stati membri». La natura specifica di tali aiuti li distingue dalle altre misure definite «generali», cioè a vantaggio di tutta l'economia. Queste ultime possono avere in linea di principio un effetto sulla concorrenza, ma in questo caso rientrano in un ambito diverso (articoli 101 e 102) su cui la stessa Commissione è molto cauta. È quindi principalmente la specificità, vale a dire il vantaggio a favore di talune imprese o taluni settori, che ha un impatto diverso sulla concorrenza.

La Commissione dice che un aiuto statale ad un'impresa *ex* articolo 92 può assumere molte forme, riconducibili a quattro categorie speciali: le sovvenzioni, le riduzioni di imposte o le imposte differite, i crediti agevolati e l'assunzione di partecipazioni da parte della pubblica amministrazione. I primi tre strumenti sono rivolti a tutte le imprese, private e pubbliche. L'assunzione di partecipazioni, invece, riguarda imprese almeno parzialmente pubbliche. Le modalità effettive di erogazione degli aiuti variano molto da paese a paese e presentano diversi gradi di trasparenza. Per citare un dato a titolo di esempio, secondo il «libro bianco» in Italia esistono 64 diversi «regimi di aiuto»: in Germania ne esistono 150. Per questo motivo il censimento compiuto dal «libro bianco» rappresenta uno studio di grande interesse, che merita un esame serrato da parte degli Stati membri, a seguito del quale, tuttavia, si comprenderebbe probabilmente che il libro va riscritto.

I dati riportati nel «libro bianco» pongono in evidenza la situazione particolare del nostro paese. Il volume di aiuti erogati dallo Stato italiano alle imprese risulta essere il più elevato nella CEE. Questa, mi pare, è una impostazione sbagliata, sia in termini assoluti, sia in rapporto al prodotto interno lordo, sia in rapporto agli occupati. Nella media degli anni 1981-1986, il volume totale degli aiuti in Italia sarebbe stato di circa 28 miliardi di ECU, contro i 19 miliardi della Germania e 17 miliardi della Francia ed i 9 miliardi del Regno Unito. In termini di prodotto interno lordo nello stesso periodo l'Italia avrebbe destinato ad aiuti alle imprese 5,7 punti del PIL, contro i 3 punti della Francia, i 2,5 punti della Germania e l'1,8 del Regno Unito.

Gran parte degli aiuti sarebbe andata all'industria. Secondo il «libro bianco», in Italia l'incidenza degli aiuti al settore manifatturiero in percentuale del valore aggiunto dello stesso settore avrebbe un livello molto elevato: il 16,7 per cento, contro valori che oscillano tra il 3 ed il 5 per cento negli altri principali paesi.

Per quanto riguarda le diverse forme di aiuto, nel nostro paese le sovvenzioni e le riduzioni di imposte avrebbero costituito il 79 per cento degli aiuti complessivi affluiti presumibilmente in parte maggiore alle imprese private. Uso sempre il condizionale perchè non sono d'accordo con questi dati. Il credito agevolato, contrariamente agli anni '70, appare ridotto a valori minimi (3 per cento). L'assunzione di partecipazioni, come flusso, risulterebbe pari al 18 per cento degli aiuti; la stessa assunzione sarebbe nulla in Germania, del 18 per cento nel Regno Unito (nonostante l'inizio della politica di privatizzazione della signor Thatcher), del 26 per cento in Francia.

Come accennavo all'inizio, la politica degli aiuti è destinata ad essere fortemente regolamentata e ridimensionata dalla Commissione della CEE. Secondo il «libro bianco» è indispensabile esercitare uno stretto controllo per determinare se differenze così sensibili tra i paesi possono essere giustificate obiettivamente sulla base di una valutazione del loro effetto sulla concorrenza. La Commissione esercita in questo ambito un sindacato molto discrezionale, fonte di un continuo contenzioso con gli Stati, proprio per l'assenza di chiare regole del gioco. Il problema è quello delle regole del gioco. Anticipo qui l'essenza del mio intervento. Ritengo che le regole del gioco dovrebbero essere fissate dal Consiglio dei Ministri CEE e questo è previsto dall'articolo 94 del Trattato di Roma il quale recita: «Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 92 e 93 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 93, paragrafo 3, nonchè le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura». Auspico che si attui una forte politica nel Consiglio affinché venga data una interpretazione autentica agli articoli 92 e 93, che sono stati interpretati in modo fortemente estensivo e comunque pericoloso per il nostro paese.

Se il contenuto del «libro bianco» non verrà qualificato attentamente, il nostro paese rischia di essere fortemente penalizzato. Se il nostro paese, insieme agli altri interessati, non si adopererà per modificare questa impostazione metodologica sbagliata, rischiamo conseguenze molte serie. In altre parole se passa la linea del «libro bianco» il nostro paese dovrà affrontare gravi problemi.

È essenziale quindi avviare sin da questa fase una stretta negoziazione con la CEE per far presente il nostro punto di vista e per modificare già nella fase istruttoria una serie di equivoci e di pregiudizi, perchè appunto il «libro bianco» mi sembra basato su equivoci e pregiudizi nei confronti del nostro paese.

Sono profondamente europeista, ma devo far presente questi problemi. Leggendo il «libro bianco», la mia impressione è stata quella di una notevole sovrastima del volume di aiuti distorsivi della concorrenza imputati al nostro paese.

Non discuto in questa sede del volume di somme erogate, che ho sommariamente ricordato. Ho l'impressione tuttavia che molte di queste somme non siano da ricomprendere nella nozione di aiuti *ex* articolo 92, cioè di aiuti distorsivi della concorrenza.

Nel tentare di argomentare questa affermazione - che può sembrare grave - considererò brevemente il problema degli aiuti in generale. Analizzerò poi in dettaglio la questione delle assunzioni di partecipazione, con particolare riferimento alle Partecipazioni statali in Italia. Nel nostro paese il volume di aiuti concessi dallo Stato alle imprese negli anni '80 mi pare abbia avuto finalità generali, piuttosto che rivolte al conseguimento di artificiali posizioni di vantaggio in talune imprese o settori nell'ambito comunitario. Gran parte degli aiuti italiani sono censurati nel «libro bianco» perchè sono considerati diretti soltanto ad alcune imprese; invece essi sono provvedimenti di carattere generale.

La questione della sovrastima degli aiuti riguarda molti dei flussi censiti dalla Commissione. Consideriamo ad esempio le sovvenzioni e le riduzioni di imposta (tra cui la fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno) che costituirebbero il 79 per cento degli aiuti complessivi. Questi interventi, come è noto, sono stati nel nostro paese uno strumento usato in forma generale per sostenere la competitività dei nostri prodotti a livello macroeconomico. In presenza di un differenziale di inflazione a nostro sfavore, per mantenere la competitività avremmo dovuto svalutare il cambio, con conseguenze negative sull'inflazione. La ricetta adottata dalle Autorità, invece, è stata quella di mantenere il cambio fisso e sostenere la competitività con aiuti crescenti alle imprese, finanziati con *fiscal drag*. Attraverso tale modello l'Italia ha recuperato competitività, nonostante il costo del lavoro da noi sia più alto di quello di altri paesi. L'Italia ha ricostituito i margini delle imprese attraverso la fiscalizzazione finanziata dal *fiscal drag*. Tale modello in futuro non potrà più essere applicato e ciò creerà gravi problemi alla politica economica del paese. Infatti il *fiscal drag* è stato eliminato, la fiscalizzazione si è ridotta, ma il costo del lavoro tende a crescere con il solito ritmo italiano. Questo può creare problemi nuovi ed anche nuove responsabilità di carattere sindacale nell'ambito delle relazioni industriali.

La politica attuata negli anni '80 ha avuto due obiettivi: la lotta all'inflazione e il recupero di competitività. Tali obiettivi sono stati perseguiti con due strumenti: il cambio e gli aiuti in forma di fiscalizzazione. L'Italia ha usato il sistema della fiscalizzazione, altri paesi quello del cambio. La fiscalizzazione non può perciò essere considerata un aiuto distorsivo: si tratta di una misura di politica generale e di politica economica anche se diversa da quella che altri paesi (ad esempio la Gran Bretagna) hanno adottato, forse con risultati non migliori dei nostri.

Si può discutere se la politica realizzata in questi anni sia stata o meno opportuna e se il volume degli aiuti sia stato eccessivo, anche alla luce dei profitti realizzati dalle imprese negli anni '80. Ma certamente la motivazione e gli effetti della manovra sono stati macroeconomici e non ci troviamo di fronte - come vorrebbe la Commissione - ad una «politica industriale strategica» volta ad acquisire il vantaggio in taluni

specifici settori in vista del nuovo mercato. Vi è anzi nel nostro paese una ricchissima letteratura economica che ha costantemente criticato la politica attuata per la sua scarsa selettività. Essa, infatti, non è stata selettiva, ma generale; perciò non può essere considerata un aiuto. Se, come afferma la Commissione, dobbiamo valutare gli interventi a favore delle imprese alla luce degli effetti distorsivi sulla concorrenza, allora molti «aiuti», compresi nell'ambito di applicazione dell'articolo 92, andrebbero invece esclusi e spostati tra gli interventi generali, non distorsivi.

Ancora meno condivisibile è la posizione assunta dalla Commissione nel libro bianco sull'impresa pubblica e sui fondi di dotazione.

Secondo il libro bianco, in Francia e nel Regno Unito l'assunzione di partecipazioni ha riguardato principalmente il settore siderurgico e «poche grandi operazioni individuali di salvataggio». In Italia, al contrario, solo «la metà delle assunzioni di partecipazioni ha riguardato la siderurgia, mentre il resto è stato utilizzato tramite *holding* pubbliche per coprire le perdite in tutta una serie di settori». Coerentemente con questa affermazione, che si legge nel libro bianco, tutti i fondi di dotazione erogati agli enti delle Partecipazioni statali sono stati inclusi tra gli aiuti *ex* articolo 92. Questa posizione è evidentemente errata. I fondi di dotazione erogati nel passato all'ENI, ad esempio, hanno costituito un apporto di capitale di rischio che per la più gran parte è stato destinato a investimenti produttivi e solo in parte minore a copertura di perdite e sempre nel quadro di piani che hanno portato al risanamento delle imprese. Oggi che l'ENI è stato sostanzialmente risanato, è destinata a investimenti la totalità dei nuovi fondi di dotazione.

Il fatto che una parte dei fondi sia stata destinata al ripiano di perdite, a mio parere, non deve essere considerato distorsivo della concorrenza, perchè tale ripiano è stato attuato solo per il periodo transitorio necessario per il risanamento delle imprese in perdita. L'ENI stesso ha interpretato in questo modo il criterio di economicità stabilito dalla legge italiana. Abbiamo cioè deliberato nella Giunta esecutiva dell'ente che è possibile perchè non è in violazione del criterio di economicità stabilito dalla legge italiana per la gestione da parte degli enti delle partecipazioni statali, aumentare il capitale di una società controllata per ripianarne le perdite, purchè tale aumento sia approvato nell'ambito di un piano di risanamento da realizzare in un periodo transitorio (di 2-3 anni al massimo). Attraverso questo concetto dinamico di economicità, nella prima parte degli anni '80 abbiamo risanato le imprese controllate operanti in vari settori: nel tessile, nel meccanotessile, nella chimica, nella metallurgia e (ma il processo di risanamento è ancora in corso) nel turismo.

Tali imprese, che oggi producono profitti, per alcuni anni hanno registrato perdite. In base all'interpretazione del criterio di economicità data dall'ENI (condivisa peraltro dagli organi di controllo) se vi è un processo di risanamento in corso, l'esistenza di una perdita non può far considerare l'operazione antieconomica. Ritengo che seguendo la stessa impostazione, sia possibile ritenere che non vi sia stata alcuna violazione dell'articolo 92 nell'ambito della concorrenza, perchè si è trattato di un fenomeno transitorio che si è concluso con il risanamento ed il ritorno al profitto.

Successivamente all'avvenuto risanamento la situazione degli enti è mutata, sicchè oggi i fondi di dotazione sono destinati ad investimenti produttivi e non al ripiano di perdite. Comunque non si può escludere che in futuro, se per condizioni esterne o interne al mercato, determinate imprese controllate debbano registrare perdite, gli enti debbano nuovamente, come del resto farebbe qualsiasi gruppo privato, ripianare per un periodo transitorio tali perdite attraverso gli utili ricavati da altre imprese.

Questa impostazione dovrebbe, a mio giudizio, essere recepita anche dalla Commissione. Ovviamente, una copertura di perdite di carattere strutturale e permanente costituisce aiuto. Non costituiscono, invece, distorsione alla concorrenza i trasferimenti di risorse soltanto temporanei, destinati al risanamento ed alla riconversione di attività in crisi in base a piani dettagliati che dovrebbero essere soggetti al successivo controllo. È pertanto essenziale - e dovrebbe essere preteso dalla Commissione - una maggiore trasparenza rispetto a quella che vi è stata finora in Italia da parte delle nostre imprese che consenta di valutare i piani di risanamento e di riconversione *ex ante* e successivamente controllarne il successo. Occorre peraltro una maggiore chiarezza e certezza di criteri da parte della Commissione, che renda maggiormente certo il quadro di riferimento entro il quale il ripiano non è più censurabile.

Occorre allo scopo un regolamento interpretativo degli articoli 92 e 93 del Trattato, approvato dal Consiglio dei ministri, che è l'autorità politica della Comunità, in quanto non si può lasciare alla Commissione una interpretazione che, come ho cercato di dimostrare, si è dimostrata fortemente «politica». La posizione della Commissione, in realtà, deriva anche in parte da una serie di equivoci su alcuni dei quali mi sono soffermato nella prima parte della mia relazione, che hanno di fatto impedito una applicazione corretta degli stessi principi teorici condivisi dalla stessa Commissione.

In linea di principio, la Commissione non considera tra gli aiuti le assunzioni di partecipazioni effettuate seguendo i criteri di un finanziatore privato nelle normali condizioni di un'economia di mercato, pur se con rendimenti differiti nel tempo. La Commissione addirittura ammette anche - lo afferma nei suoi documenti - gli aumenti di capitale che corrispondono a nuove esigenze di investimento e ai costi ad esse direttamente connessi, a condizione che il settore in cui l'impresa esercita l'attività non accusi eccessi strutturali di capacità e la situazione finanziaria sia sana.

Ma, in pratica, nel «libro bianco» tutti i fondi di dotazione degli enti di gestione delle Partecipazioni statali sono stati valutati come aiuti *ex* articolo 92 e dunque catalogati come distorsivi, sul presupposto che si tratta di risorse statali e senza considerare la natura imprenditoriale di tali enti e il vincolo di economicità imposto per legge alla loro azione. Al punto che la Commissione ha ritenuto di configurare come aiuto statale la copertura di perdite ad opera dell'ente di gestione, senza analizzare quanta parte dei relativi fondi proveniva dalla gestione industriale dell'ente e quanta dallo Stato attraverso il fondo di dotazione. E al punto di non considerare che gli aiuti erano comunque destinati a risanare, ristrutturare e riconvertire attività solo temporaneamente in perdita.

Cioè, si arriva all'estremo che viene condannato come aiuto il ripiano di una perdita non con fondi provenienti dal bilancio dello Stato, ma prelevati dagli utili della gestione di altre imprese, quando spesso i grandi gruppi privati hanno centinaia di società e sempre qualche società è in perdita e provvedono a tale perdita prelevando utili dalle società un attivo. Che ciò non possa avvenire in un gruppo a partecipazione statale è sbagliato. La mia impressione è che burocrati non abbiano capito che cosa sono effettivamente le imprese a partecipazione statale, una istituzione che è solo italiana e che non si ritrova negli altri paesi della Comunità.

Il caso della Lanerossi è un esempio in tal senso. Una parte di questo gruppo di varie imprese tessili di proprietà dell'ENI è stata completamente risanata e successivamente è stata ceduta a privati a titolo oneroso. Altre imprese dello stesso gruppo tessile sono state, invece, cedute a privati perchè provvedessero alla riconversione. Con riferimento a questo secondo gruppo di imprese, la Commissione CEE, nel luglio 1987, ha condannato lo Stato italiano a recuperare aiuti per 260,4 miliardi, concessi attraverso l'ENI a quattro imprese tessili dal 1983 al 1987, periodo propedeutico alla riconversione.

Attualmente è pendente presso la Corte di giustizia un ricorso di merito presentato dall'Avvocatura dello Stato italiano nel quale si chiede di rigettare la decisione della Commissione. La linea difensiva dello Stato italiano consiste nel sostenere l'avvenuto risanamento delle società pur in un arco temporale non breve. Esse infatti sono state cedute a privati e pienamente reinserite sul mercato, contribuendo ad assicurare il pieno impiego in alcune aree del paese con connotazioni sociali fortemente precarie.

Nel ricorso è stato anche sostenuto che il caso delle quattro società tessili è inquadrato in un ambito di complessiva strategia di ristrutturazione e riconversione di un settore che apparteneva all'ENI. In questo contesto l'Avvocatura dello Stato sostiene opportunamente che un grande gruppo industriale può certamente utilizzare risorse provenienti dallo stesso settore e da altri settori per destinarle ad aziende in crisi, di cui si vuole preservare il valore, anche al fine della loro alienazione a terzi, come in effetti è avvenuto nel caso di specie e avviene in grandi gruppi privati.

Pur non essendo intervenuta una pronuncia definitiva sul merito, la Commissione, sulla base di sentenze intervenute in casi analoghi contro altri Stati membri, sembra ritenere tuttavia il caso chiuso a sfavore del nostro paese. A livello di giurisprudenza sembra peraltro prevalere una linea in interpretazione degli articoli 92 e 93 conforme all'impostazione della Commissione.

In realtà, l'atteggiamento della Commissione nei confronti dell'impresa pubblica dà l'impressione di essere genericamente ostile, come se la proprietà pubblica di un'impresa costituisse di per sé un elemento distorsivo della concorrenza, in ciò contraddicendo l'articolo 222 del Trattato. Non abbiamo avuto successo nel ricordare a Bruxelles che l'articolo 222 sancisce uguale diritto di cittadinanza a imprese pubbliche e private e che non si possono fare discriminazioni sulla base della proprietà dell'azienda.

Un primo segnale nella direzione di una penalizzazione dell'impresa pubblica, è stata la direttiva n. 723 del 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stati e imprese pubbliche. Questa direttiva, molto restrittiva, è stata impugnata da alcuni Stati davanti alla Corte di giustizia, sostenendo l'incompetenza della Commissione, ma la Corte ha dato ragione alla Commissione.

Successivamente, nel 1984, vi è stata la comunicazione della Commissione sulle partecipazioni dei poteri pubblici nei capitali delle imprese, che contiene ulteriori elementi restrittivi. Secondo questa comunicazione, la Commissione non ritiene di dover esaminare preventivamente se vi sia o meno un finanziamento di capitale di rischio a normali condizioni di mercato, ma pretende di assoggettare alla propria approvazione un'intera classe di comportamenti dell'azionista pubblico.

Tutti questi pronunciamenti, di cui il libro bianco è l'ultimo esempio, tendono a considerare come aiuto ogni erogazione dello Stato alle imprese pubbliche. Questa definizione non solo comporta l'obbligo di sottoporre tali finanziamenti al controllo preventivo della Commissione, ma implica che la Commissione entri nel merito dei programmi delle partecipazioni statali assumendo un sindacato di fatto su una parte importante del nostro sistema produttivo.

La natura del fondo di dotazione come capitale di rischio va invece ribadita per difendere le capacità strategiche di investimento e di iniziativa delle partecipazioni statali e per evitarne una ulteriore burocratizzazione.

Lo sforzo dello Stato italiano in questa direzione è dimostrato dai criteri che ispirano l'ultima assegnazione dei fondi di dotazione agli enti delle partecipazioni statali. Nel disegno di legge che prevede l'autorizzazione ad emettere obbligazioni con rimborso del prestito e parte degli interessi a carico dello Stato, che equivale, seguita una procedura di attualizzazione, ad una legge che disponga un nuovo fondo di dotazione, il fondo è interamente destinato a investimenti aggiuntivi rispetto ai programmi già deliberati che devono essere approvati dal CIPE escludendo ogni ripiano di perdite e, quindi, ogni distorsione della concorrenza.

In questo modo, l'allocatione di un fondo di dotazione da parte dello Stato italiano rappresenta una vera e propria decisione politica sul livello e la composizione degli investimenti che non può venire modificata dalla Commissione.

In conclusione, mi pare opportuno attenuare la discrezionalità in materia di politica di gestione degli aiuti e della concorrenza dell'Esecutivo comunitario. Senza una regolamentazione che limiti l'esistente discrezionalità in tema di aiuti, la Commissione finirebbe per orientare in modo surrettizio una politica industriale, che esula dall'oggetto del Trattato di Roma.

Negli attuali orientamenti della Commissione, questa politica industriale finisce per penalizzare gravemente i sistemi industriali - quale quello italiano - che hanno una presenza sostanziale dell'impresa a partecipazione statale.

Forse l'ostilità della Commissione nei confronti dell'impresa pubblica deriva anche dalla volontà fortemente imposta dalla Germania

di rompere un meccanismo (la proprietà pubblica di controllo) che impedisce al mercato di ricomporre le imprese attraverso le acquisizioni all'interno dei diversi paesi. Ma allora occorrerebbe ricordare a Bruxelles che proprio in Germania il sistema di controllo e proprietà nazionale sulle imprese, pure esercitato in forma meno evidente dalla proprietà pubblica e dunque meno soggetto a controllo e censura, è particolarmente impermeabile ad acquisizioni dall'esterno. Ciò è ottenuto con il sistema di controllo delle imprese da parte delle banche e delle fondazioni, che indirettamente rende la proprietà, oltre che poco trasparente, difesa da invalicabili steccati.

L'orientamento della Commissione non appare soltanto dalla posizione assunta nel libro bianco sugli aiuti, ma anche dai numerosi schemi di direttive in discussione, che sono destinati a penalizzare ulteriormente il sistema delle partecipazioni statali, sottoponendolo alle bardature burocratiche che caratterizzano l'operato delle Amministrazioni pubbliche e delle imprese di pubblica utilità. Mi riferisco in particolare al progetto di direttiva sugli appalti pubblici, che equipara le imprese a partecipazione statale alle amministrazioni dello Stato. In base a questa direttiva, imprese come l'AGIP o la SNAM, che operano sul mercato in concorrenza con imprese private, dovrebbero seguire negli acquisti le procedure degli appalti delle amministrazioni pubbliche. Mi riferisco, altresì, al progetto di direttiva sul *common carrier*, previsto per la distribuzione del gas, che andrebbe nella stessa direzione della direttiva precedente, di penalizzare imprese di pubblica utilità, che hanno tutelato il consumatore, sottoponendole a regolamentazioni costose che nel lungo periodo avrebbero alti costi collettivi.

Alla base dell'orientamento della Commissione che tende a penalizzare il nostro sistema di partecipazioni statali vi è l'equivoca assimilazione di tali imprese alle inefficienti imprese statali di molti paesi europei. Qui è l'equivoco di fondo. L'esperienza delle partecipazioni statali non è sufficientemente conosciuta perchè è un'esperienza tutta e solo italiana.

Personalmente ho avuto l'occasione di andare a spiegare che cosa sono le imprese a partecipazione statale in sedi quali la Banca mondiale o presso Ministeri economici di vari paesi. La richiesta di approfondimento della nostra esperienza deriva dall'opinione ampiamente diffusa secondo cui questo modello italiano è da imitare. Si vorrebbero trasformare le imprese pubbliche esistenti in imprese a partecipazione statale, che si comportino come le imprese private, pur essendo di proprietà dello Stato.

I funzionari di Bruxelles, che non hanno esperienze nazionali con questa categoria di impresa pubblica l'hanno di fatto assimilata ai monopoli di Stato, alle aziende di pubblica utilità dello Stato, delle Regioni, e degli enti locali, alle aziende statali direttamente controllate dallo Stato, come se fossero un *unicum*. Per la Commissione è «impresa pubblica» quella su cui i poteri pubblici possono esercitare direttamente o indirettamente una «influenza dominante» in virtù della partecipazione al capitale e del potere di nomina degli amministratori. Con questa definizione a Bruxelles hanno costruito un'unica categoria di imprese pubbliche, mettendo quindi le imprese a partecipazione statale insieme ad imprese come quelle del gas o dell'acqua, spesso imprese

mal gestite perchè gestite con gli schemi delle amministrazioni dello Stato e non con gli schemi privatistici delle società per azioni, come accade invece per le imprese a partecipazione statale.

Una nozione così ampia e indistinta, come quella assunta dalla Commissione con quella definizione, non aiuta a distinguere le partecipazioni statali come imprese che hanno specifiche finalità, specifico *modus operandi*, schema giuridico diverso rispetto alle imprese pubbliche, che è poi lo schema privatistico. Con questo modello l'Italia sa intelligentemente di avere il meglio delle imprese private, insieme con il controllo delle decisioni strategiche di queste imprese, perchè il modello si è sviluppato correttamente quando si è ritenuto che vi fossero obiettivi strategici importanti da perseguire per il paese che il privato o il mercato da soli non erano in grado di perseguire.

Nei paesi di più antica industrializzazione in Europa, che influenzano direttamente l'opinione della Commissione CEE più di noi, l'impresa pubblica è tradizionalmente limitata alla prestazione di servizi di pubblica utilità con finalità allocative e distributive, che richiedono una stretta regolamentazione (si pensi alla «British Gas» nel Regno Unito, per esempio). In alcuni casi l'intervento pubblico è stato esteso a settori in crisi (primi fra tutti quelli della siderurgia e del carbone), con un intervento intrinsecamente transitorio, di nuovo da tenere sotto stretto esame. Queste esperienze hanno influito sulla ideologia che ha prevalso nella Commissione.

Nel nostro paese, invece, la situazione è molto diversa. L'impresa delle partecipazioni statali ha finalità strategiche strettamente funzionali allo sviluppo del paese, come - nel caso dell'ENI - la riduzione della dipendenza e della vulnerabilità energetica e della dipendenza chimica. Essa è organizzata in forma di società per azioni ed è interamente regolata dal diritto privato, persino nei rapporti di lavoro. Questa forma istituzionale ne garantisce l'autonomia gestionale ed è alla base di una *performance* che nell'insieme per il paese è stata pienamente soddisfacente in quanto è stata uno degli ingredienti del successo industriale italiano. La forma giuridico-istituzionale garantisce un comportamento analogo a quello dell'impresa privata in termini di prezzi e di concorrenza. La proprietà pubblica garantisce peraltro il perseguimento di fini strategici di interesse collettivo, attraverso investimenti e progetti che l'imprenditore privato non realizzerebbe per motivi di dimensione finanziaria, rischio e redditività differita. Ma ciò non avviene con pregiudizio della concorrenza, come dovrebbe essere se prevalesse l'interpretazione della Commissione nel considerare i fondi di dotazione come aiuti.

È indubbio che questa forma di intervento pubblico mal si adatti alla filosofia della Commissione che vuole riservare all'impresa pubblica spazi circoscritti e comunque strettamente regolamentati. Ma se questa filosofia della Commissione si affermasse, assisteremmo a un vero paradosso. Nel nostro paese le partecipazioni statali rappresentano una formula organizzativa di notevole successo rispetto alle forme alternative di organizzazione delle attività pubbliche (aziende pubbliche, municipalizzate, monopoli, enti vari). Si auspica pertanto da più parti nel nostro paese, credo giustamente, un progressivo trasferimento

di molte imprese pubbliche verso l'area delle partecipazioni statali, per la maggiore efficienza e flessibilità che questa formula consente. L'idea di impresa pubblica sostenuta dalla Commissione sortirebbe invece l'effetto opposto, di trasformare le partecipazioni statali in aziende pubbliche tradizionali, appesantite da vincoli burocratici e fortemente regolamentate. Ciò avverrebbe proprio in una fase in cui le tendenze del mercato richiedono invece sempre di più flessibilità operativa e dimensioni multinazionali.

Signor Presidente, per concludere la mia relazione proverò a delineare quella che a mio avviso potrebbe essere la strategia del nostro paese sul problema dell'impresa pubblica verso la CEE.

Tale strategia dovrebbe muoversi lungo tre direttrici principali. In primo luogo è necessario chiarire alla Commissione che molte erogazioni censite come aiuti non rientrano effettivamente tra gli interventi distorsivi della concorrenza. Il caso del fondo di dotazione, da considerare capitale di rischio e non aiuto quanto meno nella parte destinata ad investimenti, è esemplare: Mi sentirei di sostenere una posizione analoga per la fiscalizzazione degli oneri sociali, che oltre tutto compensa una pressione anomala degli oneri sociali all'interno del prelievo obbligatorio. Con un paziente lavoro da svolgere a Bruxelles, anche attraverso un rafforzamento qualitativo della presenza italiana nelle strutture dei servizi della Commissione, è necessario dissipare taluni equivoci di fondo.

Per quel che riguarda il nostro paese, poi, è necessario mutare alcuni comportamenti. Taluni aiuti, anche giustificabili in un mercato europeo, vengono di fatto presentati con artifici legislativi e contabili che suscitano le ire giustificate della Commissione. Bisogna avere una contabilità maggiormente trasparente anche per quanto riguarda le nostre imprese pubbliche in modo da fare comprendere chiaramente l'effettivo uso dei fondi. Ricordo che l'ENI è stato il primo ente a fare certificare i propri bilanci consolidati.

Nella stessa direzione è probabilmente opportuno prevedere alcuni aggiustamenti istituzionali, come l'ingresso di investitori privati, sia pure in posizione di minoranza, nelle partecipazioni statali, così da spingere sempre di più le imprese ad una gestione trasparente di tipo privatistico e nello stesso tempo rendere il settore meno vulnerabile agli attacchi della Commissione. L'ingresso di investitori privati è necessario anche per ricavare risorse per lo sviluppo dell'impresa, perchè non penso sarà facile alimentare flussi di fondi di dotazione nella situazione di crisi della finanza pubblica.

Ciò premesso, è necessario ed urgente che il nostro Governo si faccia promotore fermo di una azione per limitare e comunque regolamentare il potere della Commissione, che appare spesso eccessivamente discrezionale. La strada da seguire è quella prevista dall'articolo 94, che prevede una competenza del Consiglio dei Ministri della CEE ad avocare a sé la regolamentazione e quindi l'interpretazione degli articoli 92 e 93 del Trattato, al fine di definire la nozione di «aiuto» e di stabilire e quantificare il contenuto della minaccia di falsare la concorrenza. Una serie di regolamenti dovrebbe disciplinare le procedure e le competenze della Commissione sul controllo preventivo degli aiuti, e anche su quello successivo.

Se in futuro prevalessse l'attuale visione della Commissione in tema di impresa pubblica, il sistema delle partecipazioni statali italiane entrerebbe in un'area di progressiva emerginazione e di difficoltà sul piano industriale (per eccesso di *regulation*) e finanziario (per limiti ai fondi di dotazione). Fortunatamente non tutti gli Stati membri accettano questa impostazione: l'Italia non è sola ed è quindi opportuno un accordo politico per aggregare le forze dei paesi nei quali è significativo l'intervento pubblico, agendo prima che l'orientamento della Commissione venga consolidato.

PRESIDENTE. Mi sembra che l'intervento del presidente Reviglio sia ricco di spunti e di offerte di riflessione. Colgo l'occasione per farle una domanda. Non vorrei entrare nell'argomento della classificazione delle spese e dei loro volumi, perchè stiamo effettuando una ricerca utilizzando esperienze diverse, come quella della Corte dei conti che è vicina alla filosofia della CEE; in seguito avremo l'ausilio della Banca d'Italia e del CNEL per raggiungere una visione d'insieme. Nè vorrei entrare nella discussione - sia pure molto importante - sulla filosofia che influenza il lavoro della Commissione.

Posso soltanto osservare che sul governo delle imprese pubbliche in questi anni si è avuta una sottovalutazione del fenomeno. La nostra Commissione ha preso l'iniziativa di svolgere questa indagine conoscitiva proprio perchè siamo arrivati ad una situazione di estrema gravità e ci siamo resi conto che a Bruxelles venivano prese decisioni importanti per il nostro Paese. Mi chiedo: come mai un paese come la Francia, che ha una presenza pubblica così rilevante, non muove osservazioni simili alle nostre? Come mai in Francia non sono accaduti fatti simili a quelli occorsi a noi? Mi chiedo come mai un paese che ha una simile presenza pubblica nella sua economia non adotti una linea di difesa.

Fare una difesa acritica del sistema delle partecipazioni statali, rischierebbe, secondo me, di confondere aspetti che è utile tenere distinti. Lei dice che una delle ragioni della situazione attuale è la mancanza di trasparenza della politica italiana delle partecipazioni statali e dell'intervento dello Stato. Noi abbiamo altri interventi dello Stato che ci lasciano perplessi, così come abbiamo interventi pubblici che non hanno avuto effetti di risanamento del settore. Non crede che all'interno di una filosofia di difesa delle partecipazioni statali sarebbe opportuno inserire dei criteri per differenziare gli interventi a seconda delle aziende ed a seconda dei settori?

REVIGLIO. La risposta alla sua seconda domanda è per me molto chiara. Credo che attraverso un regolamento si debbano definire criteri di trasparenza e di controllo che consentano di evitare che il ripiano di perdite rappresenti un fatto strutturale.

Se si compie un'analisi storica degli interventi delle partecipazioni statali o comunque nell'ambito della spesa pubblica, si riscontra che troppo spesso si è tentato di ripianare perdite senza giungere ad un effettivo risanamento. L'azienda Lanerossi registrava perdite da anni e solo con il nostro intervento è stata risanata. Non voglio dire che tale intervento sia stato facile e rapido. L'esempio di questa azienda è però emblematico del fatto che è necessario stabilire dei criteri. Per

procedere al ripiano di perdite è necessario agire sulla base di un piano di risanamento precedentemente approvato.

La Giunta dell'ENI non ha mai proceduto ad un ripiano (che comporta sempre un aumento del capitale sociale) se non dopo aver approvato un preciso piano di risanamento triennale.

Se poi il ripiano approvato non è realizzato per fattori imputabili al *management*, la sanzione che scatta è quella propria della rimozione, o della non conferma dell'incarico, degli amministratori da parte dell'azionista.

Il Regolamento dovrebbe consentirci di non catalogare tra gli aiuti i fondi destinati al finanziamento di investimenti e quelli destinati al finanziamento delle perdite qualora sussistano precisi piani di risanamento. È chiaro che la condanna per questo secondo tipo di finanziamenti dovrebbe essere semplicemente sospesa: si deve infatti provare che in un periodo transitorio (di 3-4 anni al massimo) il piano di risanamento ottenga i risultati previsti. Questo si può definire un concetto di economicità dinamica.

Per fare un esempio, voglio citare il caso delle miniere sarde ancora in funzione controllate da una impresa dell'ENI. Abbiamo precisato che avremmo gestito queste miniere soltanto se la legge ci avesse fornito i relativi fondi proprio perchè non riteniamo che esse siano riconducibili alla economicità. Se per motivi di valore politico, sociale o strategico lo Stato ritiene di mantenere in vita le miniere sarde, lo Stato deve provvedere indirettamente al ripiano delle perdite, perchè l'ente di gestione, tenuto al rispetto del criterio di economicità, non è in grado di farlo. La stessa CEE prevede interventi a favore delle miniere o di altri settori particolari. Al di fuori degli interventi consentiti, i fondi pubblici destinati al ripiano delle perdite configurerebbero aiuti censurabili.

Voglio ulteriormente precisare l'interpretazione programmatica del concetto di economicità. Una perdita non è sempre diseconomica. Per esserlo è necessario che sia permanente e strutturale. Anche la Commissione ha mostrato talora di rendersi conto di questa realtà. In Francia la Renault ha registrato nel passato notevoli perdite, lo Stato francese ha stanziato dei fondi per ripianarla e la Commissione ha consentito tale intervento. Alcuni anni fa anche le nostre imprese del settore tessile registravano delle perdite e la Commissione aveva autorizzato il loro ripiano.

Purtroppo non esiste un Regolamento CEE che stabilisce che il fondo per ripianare determinate perdite deve essere provvisoriamente approvato nell'ambito di un piano di risanamento, impegnando in tal modo il proponente a realizzare il piano stesso. Ogni anno si dovrebbe dare l'evidenza di quanto è avvenuto nel corso dell'anno precedente; se si registra che il piano non è stato realizzato, l'autorizzazione dovrebbe essere immediatamente sospesa.

Personalmente auspico un cambiamento rispetto al passato e l'adozione di criteri di maggiore trasparenza. Tale volontà però di procedere con trasparenza non deve essere attribuibile ad una iniziativa del Governo italiano, ma deve essere inquadrata nell'ambito di procedure legislative chiare fissate dalla Commissione. Il Consiglio CEE possiede uno strumento per agire in tale senso: mi riferisco all'articolo 94 del Trattato che consente allo stesso Consiglio dei ministri

l'avocazione di una corretta interpretazione e attuazione degli articoli 92 e 93 del Trattato stesso.

La situazione in Francia e negli altri paesi europei è in parte diversa dalla nostra. Infatti solo in Francia vi sono imprese istituzionalmente controllate dallo Stato come le nostre partecipazioni statali. Ma in Francia non esiste un sistema delle partecipazioni statali sviluppato come il nostro. Per ragioni storiche, in Francia le imprese pubbliche sono state costruite più come imprese nazionalizzate che lo Stato controlla direttamente in base alla legge e non attraverso un ente di gestione che garantisce alle società controllate di operare come società private.

MANTICA. Debbo anzitutto ringraziare il professor Reviglio per il fatto che ci consente di entrare nel cuore del problema e vorrei rivolgergli una domanda, atteso che la nostra Commissione si prefigge l'obiettivo di comprendere come sia possibile armonizzare le regole nazionali con le regole comunitarie.

Lei stesso, professor Reviglio, ha sottolineato la necessità di stabilire precise regole del gioco. Al limite potrebbe accettarsi qualsiasi gioco purchè di esso si conoscano le regole. Proprio a questo punto sorgono dei problemi che sono legati alla tradizione culturale. Se infatti ci confrontiamo con la cultura anglosassone possiamo renderci conto che essa si fonda su valori profondamente diversi dai nostri. Nel nostro paese oggi si vive una realtà in base alla quale è difficile far confluire il risparmio privato nel capitale di rischio. Tra l'altro nel nostro paese vi sono alcune strutture estremamente più deboli rispetto a quelle esistenti in altri paesi europei: mi riferisco alla Borsa, all'intermediazione finanziaria, al prodotto finanziario presente sul mercato.

Nello stesso tempo dobbiamo registrare un altissimo *deficit* pubblico, che si sostanzia in un recupero del risparmio privato nei titoli di Stato. Basandoci sui dati forniti dalla CEE possiamo dire che lo Stato surroga la carenza o la difficoltà delle imprese a portare il risparmio nell'ambito del capitale di rischio. Allora, fra i provvedimenti da assumere per armonizzarci con quanto previsto negli altri paesi europei, in cui rientrano anche le partecipazioni statali, non crede che si debba prendere in seria considerazione - in quanto si tratta di un problema di credibilità del nostro sistema nei confronti dell'Europa - una radicale revisione di queste regole del gioco? Mi riferisco, cioè, ad una distinzione netta delle aziende a partecipazione statale per portarle verso un mercato azionario con maggiore trasparenza.

Lei, presidente Reviglio, auspica di avere bilanci più chiari. La Borsa, secondo me, è un elemento di trasparenza, borsa significa dare carattere più privatistico alle partecipazioni statali; si richiedono però profondi, radicali mutamenti, ovviamente un'offerta maggiore di prodotti finanziari, e tutto questo va contro una regola che mi pare si sia confermata in Italia, quella dell'espansione della spesa pubblica, e contro alcune obiettive necessità che esistono nell'alimentazione di questo *deficit*.

Mi interesserebbe capire cosa dovremmo fare, atteso che il resto dell'Europa, giusto o sbagliato, ha certe regole e determinati comportamenti. Vorrei chiederle se ritiene che il nostro sia un problema di

mutare profondamente una certa politica nei confronti dell'impresa così come viene vissuta oggi in Italia.

GIANOTTI. Il trattamento riservato all'Italia nel «libro bianco» sta suscitando molte proteste, sicuramente giustificate. Abbiamo chiesto come la Commissione avesse radunato i dati riguardanti il nostro paese, e c'è stato risposto che alcuni funzionari erano partiti da Bruxelles per recarsi a Roma nei vari Ministeri dove avevano ottenuto questi dati.

Certamente qualche responsabilità va addebitata ai funzionari di quei Ministeri, ma a me pare che questo faccia parte anche di una sottovalutazione, assolutamente generalizzata da parte del Governo italiano e anche dei grandi enti pubblici, delle vicende comunitarie. Lei, nel distinguere tra aiuti e interventi di altro tipo ha fatto riferimento - è giustissima e necessaria questa disaggregazione - ad uno strumento che è giusto definire di ammortizzazione sociale, alla cassa integrazione. Sappiamo però tutti che vi sono aziende che presentano bilanci con fior di utili e che continuano a fare uso della cassa integrazione ordinaria invece di riorganizzare gli orari e procedere alla mobilità del personale. Vorrei sapere se ritiene necessaria una maggiore trasparenza nei comportamenti di queste imprese che utilizzano strumenti che non correttamente sono stati inclusi nel «libro bianco» nella voce degli aiuti.

Vorrei farle un'altra rapidissima domanda. Stiamo discutendo sul disegno di legge di attuazione del Piano energetico: vi sono alcuni articoli che riguardano il settore degli idrocarburi e che, se ho capito bene, rappresentano un aggiornamento limitato di una legislazione che ha origini lontane, venti o trent'anni fa. Visto che tra tre anni vi sarà il Mercato unico, non ritiene che sarebbe utile procedere ad una revisione sostanziale di questa legislazione anche per armonizzarla con quella comunitaria?

REVIGLIO. Auspico che l'Italia gradualmente sappia dotarsi di un mercato finanziario più consono al suo livello di reddito nel mondo.

Faccio questo auspicio per diverse ragioni: primo, perchè più grande è il mercato, più facilità hanno le imprese a finanziarsi e tale finanziamento è più efficace perchè rappresenta un momento di controllo del mercato; secondo, perchè la quotazione in borsa delle società richiede la presentazione di bilanci trasparenti. Il collocamento dell'Enimont, a livello di analisi di dati di bilancio e di conti sottoposti all'esame di specialisti non solo delle banche italiane ma anche degli altri paesi, è stato un evento straordinario. Intendo dire che tutti coloro che hanno partecipato al collocamento dell'Enimont hanno imparato a conoscere aspetti dell'impresa, anche rispetto alle imprese concorrenti, che non conoscevano prima. Credo che le nostre imprese che intendano essere quotate in borsa, dalla borsa possano ricevere un fortissimo impulso al miglioramento interno.

Quindi, sono favorevole alle quotazioni in borsa delle società a partecipazione statale ed auspico che i resistenti vincoli normativi possano essere rimossi. Mi è stato detto che nel disegno di legge finanziaria vi sarà un articolo che prevede che le imprese a partecipazione statale possano essere quotate in borsa con un

collocamento sino al 49 per cento del capitale. La crescita di un mercato finanziario al livello consono al peso del nostro paese nell'economia internazionale, peraltro, non può che essere un processo graduale perchè il giorno in cui avremo il capitale finanziario in borsa al livello dei paesi più avanzati, vorrà dire che avremo vinto alcune inferiorità strutturali del nostro sistema. Molto dipende dalla capacità che avremo di controllare il disavanzo della pubblica amministrazione e il debito pubblico e di incrementare il risparmio e gli investimenti. I risparmiatori devono poter considerare che al mercato di borsa possono tranquillamente affidare i propri avanzi finanziari, poichè la borsa non è più un mercato in cui si rischia di farsi spellare dai furbacchioni e dai biscazzieri. Rispetto a qualche anno fa vi è stato un grande miglioramento, ma la strada è ancora lunga e in salita.

MANTICA. Quindi è una strada di armonizzazione necessaria.

REVIGLIO. Sì, e c'è ancora di più: nel momento in cui l'Italia dovrà ridurre i margini consentiti dallo SME al 2,25 per cento, noi avremo minori possibilità di comportarci in modo anomalo verso la Comunità. Quindi è un processo che può essere convergente verso l'Europa.

Senatore Gianotti, vi è stata una sottovalutazione di questo problema nel passato, mi sembra più che ovvio; forse una parte dei buoi sono già scappati dalla stalla, forse si può recuperare. Di questo problema mi sono preoccupato personalmente nella Commissione bicamerale sollecitando il Parlamento ad occuparsene. Certo, se si studia la storia delle partecipazioni statali, essa non offre sempre vicende edificanti, per il futuro, mi pare necessario stabilire regolamenti che fissino procedure, che diano chiarezza, per evitare, come si dice, che con il prevalere di una posizione negativa a priori sull'impresa pubblica, il bambino vada via insieme all'acqua.

PRESIDENTE. Cominciando con un codice di comportamento in Italia.

REVIGLIO. Concordo con questa valutazione. Occorre, peraltro, che a Bruxelles, si riconosca che vi sono provvedimenti generali, come le fiscalizzazioni degli oneri sociali, che non sono «aiuti» ex articoli 92 e 93 del Trattato e che rispondono ad un giudizio di opportunità politica del Parlamento che non può essere censurato.

FONTANA Elio. Signor Presidente, questa indagine conoscitiva ha soprattutto un obiettivo primario, che è quello di come armonizzare i trasferimenti alle imprese a livello europeo; però c'è anche un obiettivo secondario (che poi non è tanto secondario): cioè questa Commissione vuole riuscire a sapere l'entità dei trasferimenti in Italia alle imprese.

La sua relazione, professor Reviglio, ha una logica ferrea, cioè la difesa delle partecipazioni statali di fronte alla posizione della Commissione: e su questo io la condivido; però ha anche una logica ferrea nella difesa un po' di tutti i trasferimenti che in questo paese si sono accumulati in questi 20-30 anni.

E allora due sono gli obiettivi: c'è l'obiettivo di armonizzare ma c'è anche quello di vedere dove è possibile tagliare aiuti obsoleti che diventano degli sprechi. A tale proposito c'è l'esempio che faceva prima un collega, quello della cassa integrazione, che diventa spesso una soluzione clientelare se non c'è maggiore capacità selettiva sia in entrata che in uscita.

Io non credo, professor Reviglio, che voi, come Enti a partecipazione statale, dobbiate mettervi esclusivamente su posizioni difensive: voi dovete darci anche una mano per vedere come risanare complessivamente, di fronte ai trasferimenti alle imprese, il bilancio dello Stato; cioè si tratta di armonizzare e risanare, altrimenti rischiamo di applicare il rigore soltanto o sulla previdenza o sulla sanità e non in questo coacervo di leggi e di aiuti.

È giusto quello che dice lei, professor Reviglio, cioè che rischiano di pesare le scelte della Commissione sulle partecipazioni statali al punto di farle diventare più burocratiche, su questo io la seguo; però dovrete anche aiutarci a vedere come tagliare questo complesso di aiuti che non sono più moderni; e comunque, all'interno del bilancio dello Stato, non possiamo chiedere sacrifici solo verso una direzione, ma dobbiamo farlo anche verso questi aiuti, che sono tantissimi.

Lei dice che il «libro bianco» della CEE parla di 41.000 miliardi, ma dai conteggi che ci sono presso il Ministero del lavoro e la Corte dei Conti risulta che superiamo i 57.000 miliardi, ai quali occorre aggiungere tutti i contributi regionali con i quali rischiamo di arrivare a 80.000 miliardi.

Quindi si tratta di armonizzare e tagliare. Pertanto il vostro contributo non può essere solo una difesa rispetto alla Commissione che ritiene tutti distorsivi gli aiuti italiani: alcuni sono distorsivi, altri no, come diceva lei, professor Reviglio, altri sono inutili per il complesso del bilancio dello Stato.

TAGLIAMONTE. Io sono veramente rimasto molto ammirato e compiaciuto dalla tesi sostenuta dal professor Reviglio...

PRESIDENTE. Ce n'è più d'una, senatore Tagliamonte.

TAGLIAMONTE. Sto appunto per specificare quale mi ha particolarmente interessato. Si tratta della tesi che riguarda lo strapotere e la discrezionalità della Commissione, e sono veramente d'accordo con il professor Reviglio, avendo vissuto dal di dentro, non proprio nel settore della concorrenza ma in parte anche in quello, le vicissitudini comunitarie: occorre un'iniziativa del nostro Governo perchè il Consiglio dei ministri intervenga in materia di concorrenza.

Quindi io mi domando se questa Commissione, che si sta così diligentemente interessando al tema generale degli aiuti ma anche di come, attraverso la soppressione degli aiuti stessi, arrivare a contribuire al risanamento delle finanze pubbliche, non debba intanto prendere al volo questo tipo di preoccupazione espressa dal professor Reviglio (preoccupazione che è fondatissima, ripeto) e se non ritenga arrivato il momento di intraprendere una concreta, forte e vibrata iniziativa al riguardo.

La Commissione per quanto riguarda questo settore è letteralmente in mano a dirigenti e funzionari che hanno tutto l'interesse a condurre la politica della concorrenza che va proprio nella direzione che il professor Reviglio stigmatizzava.

Fatta questa premessa, desidero rivolgerle una domanda. Poniamo il caso che, nonostante la nostra iniziativa per disciplinare la materia, questa non abbia successo e si arrivi al 1993 in una situazione simile a quella che registriamo; che tipo di conseguenze avremmo? Si è detto che queste conseguenze sarebbero disastrose e sono riuscito ad individuarne soltanto alcune. Ad ogni modo, quali rimedi sarebbe il caso di ipotizzare fin da ora se tutto rimanesse come è oggi?

REVIGLIO. Non ho voluto esaurire l'argomento degli aiuti nella mia relazione. Ho soltanto cercato di dire che nel «libro bianco» della CEE e nell'inventario degli aiuti sono indicate due categorie molto importanti che secondo me aiuti non sono. Esse sono le misure di carattere generale, come la fiscalizzazione e i fondi di dotazione. Con questo non voglio affermare che tutte le altre devono essere assolute o condannate; dico solo che se queste due categorie non venissero computate, l'Italia non sarebbe più in cima alla lista dei paesi che forniscono aiuti alle imprese.

Peraltro, non sono convinto che l'inventario della Commissione corrisponda a tutti quelli che chiamiamo «trasferimenti alle imprese». Non ho approfondito questo punto, ma forse esistono componenti importanti di trasferimenti alle imprese che non sono stati inclusi in quell'inventario. Dubito, per esempio, che vi siano inclusi i disavanzi delle Ferrovie dello Stato, che nel bilancio dello Stato vengono inclusi fra i trasferimenti alle imprese o i trasferimenti per cassa integrazione che sono definibili a seconda dei punti di vista come trasferimenti alle imprese o alle famiglie, che li ricevono (ma allora anche i trasferimenti alle ferrovie sono indirettamente trasferiti alle famiglie dei viaggiatori).

Questi problemi, peraltro, vanno oltre la questione che interessa l'udienza conoscitiva. Mi pare che essa sia sostanzialmente l'esigenza di approfondire se l'Italia può intervenire in modo efficace e pragmatico prima che la linea interpretativa della Commissione della CEE nei confronti dell'impresa pubblica si affermi in modo definitivo. Se la risposta fosse negativa, le conseguenze per il nostro paese sarebbero molto serie; in primo luogo si avrebbe la burocratizzazione delle imprese a partecipazione statale e la loro asfissia nel lungo periodo, poichè non potrebbero più usufruire di fondi di dotazione. Esse sarebbero costrette a diventare private. L'obiettivo surrettizio del «libro bianco» della Commissione è forse quello di far morire l'impresa pubblica, anche se esso è in contrasto con l'articolo del Trattato che non consente che le imprese pubbliche siano discriminate in base alla loro proprietà.

Forse, peraltro, la privatizzazione potrebbe essere evitata trasformando gli enti di gestione pubblica in *holding* privatistiche di cui lo Stato potrebbe mantenere il controllo.

PRESIDENTE. Riscontro sul problema del «libro bianco» affinità tra le posizioni delle imprese a partecipazione statale e quelle della Confindustria.

Ringrazio il professor Reviglio per il prezioso contributo fornito ai nostri lavori e dichiaro chiusa l'audizione.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO