

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

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 OTTOBRE 1989

Presidenza del Presidente della 10^a Commissione CASSOLA

INDICE**Audizione del Ministro del tesoro**

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 13 e <i>passim</i>
AGNELLI Arduino (PSI)	13, 14
AMABILE (DC)	9, 10, 15
CARLI, ministro del tesoro	3, 8, 9 e <i>passim</i>
GIANOTTI (PCI)	7
MANCIA (PSI)	10, 13
ROSSI (Sin.-Ind.)	12
VETTORI (DC)	8

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro del tesoro Carli.

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

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

È in programma oggi l'audizione del Ministro del tesoro.

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica degli aiuti alle imprese: audizione del ministro del tesoro Carli

PRESIDENTE. Signor Ministro, la ringrazio della sua presenza. Lei sa di cosa tratta l'indagine conoscitiva di cui ci stiamo occupando; le do pertanto subito la parola per una preliminare esposizione.

CARLI, *ministro del tesoro*. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi esporrò alcune riflessioni, in larga parte riguardanti il metodo secondo il quale si stima la dimensione dei trasferimenti alle imprese e, conseguentemente, il metodo secondo il quale si stima la loro utilità. Ovviamente, quando si parla di utilità, occorre indicare quali sono gli obiettivi proposti.

Desidero innanzi tutto sottolineare che l'analisi dei trasferimenti alle imprese si presenta complessa perchè questi costituiscono un aggregato dai contorni molto incerti; la stessa informazione statistica sull'insieme dei flussi che vanno dal bilancio pubblico alle unità produttive si presta con difficoltà a un'analisi dettagliata per flussi omogenei di spesa.

Comunemente, i trasferimenti si definiscono come erogazioni pubbliche a vantaggio dei destinatari senza contropartita; esistono, tuttavia, numerose agevolazioni che, pur determinando un aumento dei ricavi o una diminuzione dei costi di produzione delle imprese, non sono facilmente rilevabili dai bilanci pubblici. Inoltre, in alcuni casi la definizione di trasferimento può risultare insufficiente se non si ha conoscenza degli obiettivi che l'operatore pubblico intende perseguire. Ad esempio, nel caso di aumento dei fondi di dotazione delle imprese a partecipazione statale, questo dovrebbe considerarsi un trasferimento nell'ipotesi in cui è destinato a ripianare la perdita e qualora, in una condizione analoga, un investitore privato si sarebbe astenuto dall'effettuare l'assimilabile operazione di aumento di capitale; non dovrebbe, invece, essere considerato trasferimento qualora l'aumento fruttasse una remunerazione sul mercato.

Esistono, poi, trasferimenti che, pur rientrando nella definizione sopra indicata, non vengono di fatto considerati come tali; ad esempio,

dal novero delle erogazioni viene esclusa, per convenzione, la fiscalizzazione generalizzata degli oneri sociali, perchè è assimilabile a una riduzione dell'aliquota contributiva; mentre rientra tra i sussidi alle imprese la fiscalizzazione per le aziende insediate nel Mezzogiorno.

Ulteriori motivi di incertezza emergono allorchè si fa riferimento ai beneficiari dei trasferimenti. Nel settore dei servizi pubblici, i trasferimenti alle imprese sono diretti a finanziare prestazioni socialmente utili: beneficiari ultimi sono in parte i cittadini, anche se il finanziamento è corrisposto alle imprese. Per quanto concerne l'agricoltura, i sussidi, in larga misura regolati nell'ambito della politica agricola comunitaria, hanno funzione non solo di agevolazione produttiva, ma di sostegno del settore.

In conclusione, l'interpretazione del fenomeno non può essere limitata all'analisi dei dati, come si ricavano dalla contabilità nazionale: infatti, l'erogazione del trasferimento non è volta solo all'obiettivo di sostenere il reddito dei destinatari, ma spesso anche a quello di assicurare una determinata allocazione delle risorse ritenuta necessaria dallo Stato, che le imprese, in assenza del trasferimento, non opererebbero.

Qualora si considerino i dati di contabilità nazionale e facendo riferimento al settore pubblico che comprende anche le aziende autonome (Poste, Ferrovie, Telefoni), si rileva che, a partire dalla prima crisi petrolifera e fino alla fine dello scorso decennio, i trasferimenti alle imprese sono andati aumentando, specialmente per la parte corrente, quando hanno raggiunto circa il 2 per cento del prodotto interno lordo. Al contrario, i contributi in conto capitale hanno rappresentato una quota pressochè costante del PIL, inferiore all'1 per cento.

Con riferimento alle amministrazioni pubbliche, la situazione si presenta diversa: la crescita del peso dei trasferimenti sul prodotto interno lordo è avvenuta sino alla metà degli anni ottanta, raggiungendo il 4,6 per cento del PIL nel 1986, e riducendosi nel biennio successivo, soprattutto per il contenimento dei contributi di parte corrente; quelli in favore degli investimenti permangono, in termini di PIL, sull'1,5 per cento. Dal confronto dei due aggregati, si può ricavare che hanno beneficiato in larga misura dei trasferimenti le aziende fornitrici di servizi, per le quali è forte l'urgenza del risanamento.

La Commissione della CEE ha predisposto un primo rapporto sugli aiuti di Stato, in previsione della istituzione del mercato unico. Considerato che la realizzazione di quest'ultimo dovrebbe determinare un aumento della concorrenza e un miglioramento dell'efficienza del comparto produttivo, la Commissione ha inteso censire il complesso dei benefici alle imprese per individuare i possibili effetti sulle condizioni di concorrenza tra Stati membri.

In diverse sedi sono state già sollevate obiezioni alla ricostruzione statistica compiuta dalla Commissione e alle conclusioni cui essa è pervenuta. In primo luogo, si può osservare che i dati tratti dai bilanci pubblici non consentono confronti, perchè i metodi nazionali di classificazione non sono tra loro omogenei; in secondo luogo, nella ricostruzione effettuata dalla Commissione sono state considerate sia le effettive erogazioni in favore del settore produttivo sia la sola disponibilità di fondi; inoltre, la rilevazione delle informazioni è

parziale, come nel caso degli aiuti erogati attraverso la riduzione di imposte, per difficoltà nel reperimento dei dati, ovvero nel campo degli aiuti per la ricerca e lo sviluppo, ove si è tenuto conto dei contributi diretti alle imprese e non di quelli che passano attraverso gli istituti di ricerca, non considerando le differenze istituzionali tra i diversi paesi. Vi sono paesi nei quali il contributo viene corrisposto alle istituzioni, le quali sono in contatto con le imprese. In altri paesi il contributo viene corrisposto alle imprese, quindi viene considerato come trasferimento alle imprese.

Questa introduzione si propone di mettere in evidenza che, sotto il profilo dell'interpretazione corretta dei trasferimenti alle imprese, soprattutto ai fini del confronto internazionale, occorre compiere il tentativo di ricondurre ad omogeneità i dati che si mettono a confronto tra loro; altrimenti, si giunge a conclusioni improprie. Metterò successivamente in evidenza che, nonostante questi elementi di incertezza, vi sono delle indicazioni di tendenza, indipendentemente dagli ordini di grandezza interessati, sulle quali è opportuno fare una riflessione. Pur avendo presente che il metodo di elaborazione delle informazioni utilizzato dalla Commissione non è soddisfacente, è plausibile che il livello degli aiuti alle imprese risulti in Italia più elevato che negli altri paesi comunitari. Di fatto, utilizzando i dati di contabilità nazionale dei singoli paesi, l'Italia presenta un più elevato rapporto trasferimenti-prodotto, anche se negli ultimi due anni lo scarto è andato riducendosi. Intendo presentare una serie di confronti internazionali; però, per esaminare i confronti, occorre avvertire quali sono gli elementi di disuguaglianza nel contenuto dei trasferimenti alle imprese; quindi occorre interpretare con prudenza ciò che emerge dal confronto. È possibile che in Italia gli aiuti alle imprese, specialmente in certi periodi, siano superiori a quelli di altri paesi, tuttavia l'interpretazione è difficile. Ciò su cui intendo insistere è che occorre un accertamento statistico che riduca l'incertezza derivante dalla diversità di contenuto delle rilevazioni statistiche di cui si dispone.

Il problema non può essere sottovalutato, se si ha presente che il completamento del mercato interno sta facendo cadere le barriere non tariffarie che avevano creato condizioni favorevoli per le imprese di ciascuno Stato. Opportunamente a livello comunitario si vuole assicurare che la caduta delle barriere non venga compensata da un aumento degli aiuti ovvero da differenziali negli aiuti. Le distorsioni possono essere accettate dalla Comunità se gli aiuti sono diretti a fini ritenuti meritevoli di considerazione dalla Comunità stessa, come lo sviluppo degli investimenti nelle aree arretrate. È questo un elemento sul quale insisterò dopo: cioè sul fatto che il sistema degli aiuti contraddice il principio della concorrenza al quale si ispira il mercato unico, ma non contraddice il principio della ricostruzione all'interno della Comunità di condizioni di uguaglianza tra le aree. La concorrenza infatti presuppone condizioni di uguaglianza tra i soggetti operanti in aree diverse. Le disuguaglianze tra imprese nascono da diversi fattori, e tra questi vi è il luogo di insediamento. Gli aiuti volti ad eliminare queste disuguaglianze, quindi, devono essere considerati compatibili con la costruzione del mercato unico. Questo interessa soprattutto paesi che hanno al loro interno condizioni di disuguaglianza.

La questione delle informazioni e dell'esatto aggregato da prendere in esame è stata sollevata anche in Italia. Di recente, il rapporto della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1988 presenta un ammontare dei trasferimenti alle imprese non molto dissimile da quello indicato dalla CEE, dato che in larga misura si fa riferimento alle stesse informazioni statistiche. Nel 1988 la quota di trasferimenti rispetto al prodotto interno lordo risulta del 4,3 per cento, con una riduzione rispetto al 1985 di circa 1,3 punti percentuali. Questi dati riguardano il complesso delle imprese indipendentemente dalla loro natura giuridica (private, pubbliche, aziende autonome e municipalizzate) e dal settore in cui operano.

Volendo considerare i flussi di trasferimenti alle sole imprese industriali, che più direttamente sono interessate da problemi di concorrenza, non essendo disponibili al momento altre informazioni, si possono assumere i risultati della ricerca sull'industria e la politica industriale italiana condotta dal CER-IRS.

Dai dati si rileva che l'ammontare globale dei trasferimenti in rapporto al PIL è andato riducendosi dal 1983, passando dal 3 all'1,7 per cento nel 1987. Analizzando la composizione dei trasferimenti si rileva che tutti i tipi di contributi tendono a diminuire, ad eccezione della componente cosiddetta di sviluppo, che rappresenta oltre un quarto del totale dei trasferimenti. Molto verosimilmente, il completamento della fase di ristrutturazione dell'industria italiana riduce l'importanza di alcuni trasferimenti (ad esempio, spese per prepensionamenti e cassa integrazione) in favore di spese più direttamente connesse con la crescita. Come loro sanno, infatti, le spese per prepensionamenti e per cassa integrazione sono considerate trasferimenti alle imprese (ciò è contestato da altri che analizzano tali fenomeni).

La linea di tendenza dell'ultimo quinquennio prosegue con la manovra contenuta nell'ultima legge finanziaria. Gli interventi di contenimento degli aiuti alle imprese sono rilevanti e interessano le diverse parti di cui la legge finanziaria è composta: si ritrovano sia nell'articolato sia nei fondi globali, che corrispondono agli accantonamenti per la copertura dei provvedimenti legislativi in corso di approvazione. Pertanto, nel giudizio definitivo occorre non solo far riferimento alla attuale sessione di bilancio, ma anche ai numerosi provvedimenti di variazione del bilancio che dovranno essere presi.

L'impostazione attuale della legge finanziaria tiene conto della circostanza che la redditività delle imprese si è notevolmente modificata rispetto alla situazione degli anni '70 e dei primi anni '80. È per questo motivo che viene rivista la normativa concernente gli ammortamenti anticipati e sostanzialmente mantenuta la riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali, già effettuata nell'anno in corso. Occorre ricordare che la fiscalizzazione fu introdotta una prima volta negli anni '60 per consentire alle imprese di traslare sui prezzi di vendita gli aumenti delle retribuzioni ottenuti dai lavoratori, senza alterare i rapporti tra prezzi nazionali e prezzi esteri. La progressiva estensione dei benefici a settori estranei al raggiungimento degli obiettivi originariamente ispiratori della fiscalizzazione fu dovuta alla situazione di crisi attraversata dalle imprese nel decennio scorso. Il miglioramento sostanziale della condizione patrimoniale e reddituale impone ora un graduale contenimento di questa forma di aiuto predisposta dallo Stato.

Ho desiderato ricordare l'origine della fiscalizzazione degli oneri sociali, che fu disposta, se non ricordo male, nel 1964-65, in un periodo di aumenti salariali, trasferibili sui prezzi. Si credeva che ciò dovesse avvenire per consentire alle imprese di equilibrare i conti economici; qualora fosse stato trasferito l'intero costo del lavoro, quindi comprensivo dei contributi sociali, ne sarebbe derivata una situazione di menomazione della capacità competitiva delle imprese. Come sempre accade, allora si considerò che quel provvedimento fosse rispondente ad una situazione contingente; ma poi la contingenza si è protratta nel corso del tempo.

Allorchè si considerano anche i problemi di allocazione delle risorse, la questione dello scarto esistente tra i livelli degli aiuti in Italia e in altri paesi assume un significato diverso. Ragioni oggettive possono giustificare l'attuale livello. Il dualismo territoriale del paese non consente facili confronti con la situazione di altri paesi in cui gli squilibri regionali sono più limitati; l'articolazione settoriale delle produzioni, il livello di progresso tecnico, la presenza di un vasto comparto pubblico determinano trasferimenti dal bilancio statale alle imprese in misura superiore a quella che si riscontra nel resto della Comunità. Via via che le differenze tendono a ridursi, anche la portata dei contributi dovrà diminuire. Ciò premesso, è tuttavia necessario sin da ora riconsiderare l'opportunità e l'ammontare di alcune forme di trasferimento, ovvero razionalizzare le modalità di erogazione, in modo da collegare maggiormente le finalità interne con quelle comunitarie.

In conclusione: il ritorno delle imprese italiane alla redditività negli anni '80 tende naturalmente a riflettersi in una graduale riduzione del peso relativo del volume complessivo dei trasferimenti al sistema produttivo; va intensificata l'azione volta a rimuovere le agevolazioni specifiche, che distorcono la concorrenza; va accresciuta l'efficacia degli interventi diretti a superare squilibri e ritardi strutturali nel tessuto produttivo, favorendo l'accumulazione del capitale, il progresso tecnico, la più opportuna localizzazione delle aziende.

Queste sono le riflessioni che mi proponevo di esporre. In sostanza, assistiamo ad una progressiva riduzione del peso dei trasferimenti rispetto al reddito, qualunque sia il contenuto di carattere economico che si attribuisce all'espressione «trasferimenti». I confronti internazionali, nonostante le difficoltà che si incontrano, mettono in evidenza che in Italia i trasferimenti superano quelli attuati in altri paesi.

In parte, in questo fenomeno si riflette quello delle disuguaglianze territoriali e quindi la necessità che in un paese come il nostro si mantengano quegli aiuti alle imprese che agiscono da fattore compensativo delle diseconomie nascenti da certe localizzazioni. Questo è il quadro che emerge dall'analisi obiettiva dei dati dei quali si dispone. Il rapporto Delors e la discussione in corso in ambito comunitario tendono a sottolineare la necessità che la costruzione del mercato unico avvenga in presenza di una restrizione di tutti i trasferimenti alle imprese che hanno effetto distorcente della concorrenza.

In via di principio si può affermare che l'orientamento debba essere quello di restringere gli aiuti di carattere settoriale e di mantenere invece quelli di carattere territoriale, aventi lo scopo di creare

condizioni di uguaglianza tra le imprese all'interno dello stesso Stato. In sostanza, è l'attuazione di un principio più generale che si trova nello stesso rapporto Delors: fra gli obiettivi dell'unione economico-monetaria si indica appunto l'eliminazione delle condizioni di disuguaglianza di carattere territoriale. Quindi, si conferma la necessità di politiche che intendano ridurre gli effetti di minore capacità competitiva derivanti dalla localizzazione delle imprese.

Tutto il sistema è fondato sul principio della concorrenza e tale principio richiede leggi di tutela. Sono convinto che il disegno di legge approvato dal Senato e attualmente pendente presso l'altro ramo del Parlamento, recante norme a tutela della concorrenza, si situi lungo la linea di costruire un sistema che consenta la selezione tra imprese. La selezione però presuppone condizioni di uguaglianza; la localizzazione può essere causa di disuguaglianza e, pertanto, richiede politiche volte ad eliminare tale causa.

GIANOTTI. Onorevole Ministro, vorrei rivolgerle due domande.

Abbiamo già ascoltato in questa Commissione altri interlocutori e, a proposito del libro bianco della CEE, abbiamo sentito fare molte osservazioni critiche, soprattutto di sopravvalutazione dei reali trasferimenti alle imprese in Italia. C'è già un disegno di legge in cui si propone che nei bilanci delle imprese siano evidenziati in maniera chiara tutti i finanziamenti che a vario titolo vengono assegnati. Si tratta di una iniziativa firmata da parlamentari appartenenti a vari Gruppi.

A me sembra che un provvedimento di questo tipo potrebbe essere utile anche per distinguere tra reali trasferimenti alle imprese e quelli che sono impropriamente considerati come trasferimenti. Cosa pensa di una iniziativa di questo genere?

La seconda domanda è la seguente. Tra i trasferimenti vi sono quelli finalizzati per l'innovazione; lo Stato, tuttavia, incontra difficoltà nel controllare i risultati effettivi che quei finanziamenti producono nell'ambito delle imprese. Lei pensa che un controllo sulla destinazione dei finanziamenti pubblici possa realizzarsi?

CARLI, *ministro del tesoro*. Il disegno di legge al quale ha fatto riferimento contiene le disposizioni inserite nella proposta che, in qualità di presidente della Confindustria, avevo elaborato. Si proponeva che, in allegato al bilancio, le imprese dovessero elencare tutti i trasferimenti provenienti dal settore pubblico. Quindi, sotto questo profilo sarei interamente consenziente.

Tutto il discorso da me fatto prima sugli effetti di una conoscenza completa del fenomeno potrebbe essere insufficiente, in quanto si conoscerebbe un po' di più ma non tutto, perchè esistono modi complessi di trasferimento alle imprese. Ho citato il caso dei finanziamenti per la ricerca. Dipende dal modo in cui avvengono: se i trasferimenti sono orientati verso gli enti di ricerca, statisticamente non appaiono come trasferimenti alle imprese, se si intendono come flusso da parte del settore pubblico che raggiunge le imprese sia pubbliche che private. Ecco perchè è importante, agli effetti di un giudizio su questo fenomeno, cercare di rendere comparabili le diverse rilevazioni statistiche.

La seconda domanda presuppone la possibilità di individuare le destinazioni finali dei flussi che raggiungono l'impresa a diverso titolo. In verità, il finanziamento o anche le diverse forme di assistenza alle imprese concorrono a formare le disponibilità dell'impresa nel suo complesso. - Riesce difficile determinare quali siano le destinazioni finali. Ecco perchè credo che sarebbe opportuno spostare i trasferimenti sul piano territoriale, partendo dal principio che l'essere localizzato in un certo modo necessariamente determina una inferiorità competitiva per l'impresa, e quindi considerando sufficiente che l'impresa sia localizzata in un certo luogo.

Non vorrei che fosse interpretata come una notazione fuori luogo, ma quel che sta accadendo oggi nelle riorganizzazioni in corso nei paesi dell'Est è in larga parte il passaggio alla nozione che gli apporti alle imprese devono essere giudicati sotto il profilo dei risultati dell'impresa nel suo complesso e non in relazione ai singoli punti sui quali l'impresa si articola.

VETTORI. Signor Presidente, considero l'esposizione del Ministro esaustiva ed avrei bisogno solo di un breve chiarimento. Poichè l'esposizione ha ripetuto anche nell'esemplificazione dei casi la conclusione che gli aiuti sono considerati trasferimenti, pur avendo premesso che ci sono contorni imprecisi, desidero sapere se questa è la valutazione del Ministro del Tesoro, e quindi del Governo, oppure se è quella della CEE, accettata o contestata.

CARLI, *ministro del tesoro*. La valutazione della Comunità economica europea è in corso di riesame nel proprio ambito. Accettando quell'impostazione, i confronti internazionali perdono di significato. D'altronde non ogni flusso di denaro dal settore pubblico verso quello delle imprese deve essere considerato nella categoria dei trasferimenti, se a questa categoria economica si attribuisce un significato di intervento che ha una finalità specifica di sostegno.

AMABILE. Signor Ministro, già in passato audizioni sul tema che oggi ci vede impegnati, come la sua stessa relazione, hanno messo in luce come si possono considerare trasferimenti già fatti i conferimenti alle imprese con attività produttiva.

Ciò avviene perchè le aree di contatto e di uguaglianza creano pur diverse situazioni. Questo rappresenta un piccolo problema interpretativo rispetto ad una notizia che ci ha fornito poco fa il Presidente sul fatto che la Commissione CEE ha iniziato una istruttoria circa gli aiuti all'Irpinia. In questo settore vi è il problema del Mezzogiorno, ed anche quello di capire quanto conti il fattore della localizzazione. Vorrei allora sapere quale è la posizione del Governo nell'impostazione della legge finanziaria ed anche in relazione a tutti i provvedimenti che si accinge a prendere, prescindendo peraltro dalle polemiche tra Bilancio e Mezzogiorno che in questi giorni sono emerse in ordine alla gestione di questi interventi. Quale tipo di opportunità intende cogliere il Governo, dato che tra le cose che si possono fare nei prossimi anni sembra si sia cercato di prevedere dei trasferimenti per risolvere anche il problema del Mezzogiorno, e dato che anche i problemi sociali sono da

combattere attraverso meccanismi di occupazione in quanto è tutto collegato? La mia è forse una domanda un po' in anticipo: ma quale è il punto di vista strategico del Governo su queste opportunità? Quale è la possibilità di orientare in modo più idoneo l'intervento nel Mezzogiorno?

Tra l'altro, l'intervento straordinario dello Stato, non rispettando il rapporto con il 40 per cento della popolazione abitante nel Mezzogiorno, sembra essere del 5 per cento. L'intervento straordinario ormai non funziona perchè la Cassa per il Mezzogiorno non c'è; quello ordinario finisce per essere molto limitato.

CARLI, *ministro del tesoro*. Questo è un problema che esorbita dal discorso.

AMABILE. Sì, però c'è un *gap* da colmare.

CARLI, *ministro del tesoro*. È un problema che in larga parte esorbita dall'argomento del quale discutiamo. Si tratta di mettere a punto l'efficienza dell'amministrazione: è un problema importante, ma non se ne discute oggi. Stiamo parlando dei trasferimenti alle imprese.

AMABILE. Se è vero che esiste il problema della localizzazione.

CARLI, *ministro del tesoro*. Ho insistito su questo punto, nonostante l'atteggiamento comunitario sia piuttosto contrario a questo indirizzo.

PRESIDENTE. Non è però così tassativo, anzi il principio della localizzazione è accettato a livello comunitario.

CARLI, *ministro del tesoro*. È uno degli argomenti più controversi in ambito comunitario.

PRESIDENTE. Quando la Commissione ha incontrato lord Brittan, egli ha espressamente detto che sugli aiuti al Mezzogiorno la Commissione non intende sollevare problemi, salvo stabilire la procedura. Anche su questa, però, possono essere avanzate riserve.

CARLI, *ministro del tesoro*. Quando si parla di omogeneità, bisogna poi distinguere la Commissione dai membri, perchè gli atteggiamenti sono diversi. Oggi indubbiamente vi sono paesi nei quali tende ad affermarsi una certa ostilità verso questo tipo di interventi, e noi non possiamo non considerare questa realtà perchè non dobbiamo dimenticare che tra questi paesi si situa quello in cui collochiamo un quinto delle nostre esportazioni.

MANCIA. Signor Ministro, vorrei farle alcune domande, e soprattutto fare una considerazione, perchè mi aspettavo forse dalla sua relazione qualcosa di più nel senso di una nuova prospettiva dello Stato nei confronti delle imprese ed abbiamo delle difficoltà a capire a quanto ammontano questi interventi. Lei ha detto che in fondo l'intervento dello Stato, anche rispetto agli altri paesi, non è poi così ampio da

destare delle preoccupazioni. Posso condividere questa sua impostazione, perchè in fondo dobbiamo far capire anche alla Comunità che alcuni interventi che riguardavano la crescita del nostro paese hanno ottenuto dei risultati, quindi non si tratta di interventi che non si sa dove sono andati a finire.

Vorrei però che da questo nostro confronto venisse fuori una proposta chiara e precisa. Abbiamo anche approvato una legge *anti-trust*. Sappiamo tutti che occorre la grossa concentrazione per avere una concorrenza con gli altri paesi, però nello stesso tempo sappiamo che dobbiamo porre una diversa attenzione alla media e piccola impresa; infatti, proseguendo con gli interventi per la grande impresa, nel 1992 ci troveremo con la media impresa (che è quella fino a 1000 dipendenti, quindi la maggior parte delle imprese a livello nazionale) in gravi difficoltà e dovremo scontrarci con gli altri paesi, i quali vedranno che non vi è una modifica della politica economica tale da favorire la piccola e media impresa, che può rappresentare un'area di crescita complessiva a livello nazionale ed internazionale.

Gli interventi sulla grande impresa hanno dato dei frutti. Noi sollecitiamo il Governo a far sì che vi sia un intervento altrettanto massiccio per permettere alla piccola e media impresa di sopportare l'ingresso nel mercato del 1992 in modo più tranquillo. Credo che dai nostri confronti potrebbe scaturire una indicazione positiva in questo senso; altrimenti la discussione si limita all'ammontare degli interventi, alla localizzazione. Lei ha posto oggi un problema nuovo; ha detto che se procediamo solo per settori, per categorie, per indici di imprese, ci potremmo anche trovare in difficoltà; potremmo invece cercare di privilegiare alcune realtà locali e alcune localizzazioni, dove possono esservi fermenti in grado di fare da supporto alla crescita. Lei ci insegna che questi fermenti sono presenti proprio in quelle realtà in cui vi sono piccole e medie imprese, che hanno la possibilità di intervenire ma che hanno nello stesso tempo difficoltà dal punto di vista dei servizi o della costituzione dei consorzi o dal punto di vista della modernizzazione e della qualificazione dell'impresa.

A conclusione di questa nostra indagine, non crede che dovrebbe esservi una proposta, oltre che da parte della Commissione, anche dello stesso Governo, di cambiare questi rapporti?

CARLI, *ministro del tesoro*. Se ho ben capito la questione che lei pone, farei le seguenti osservazioni.

Indipendentemente dal fatto che in tutti i paesi esistono grandi, medie e piccole imprese, non arriverei alla conclusione di sostenerne la capacità concorrenziale nell'ambito del mercato unico. Sotto il profilo della concorrenza il mercato unico esiste, non è un fatto nuovo; produce alcune conseguenze, quale ad esempio la cessazione dei controlli alle frontiere; nasceranno poi altri problemi ai quali accennerò.

Credo comunque che sarebbe un errore se immaginassimo degli interventi in sostegno delle imprese minori, indipendentemente dal fatto che non ho interpretato la legge sulla tutela della concorrenza come una legge che si propone di sostenere condizioni disuguali; essa si propone di sostenere condizioni di uguaglianza, secondo il modo in cui ritengo che essa debba essere interpretata. È un provvedimento che si

propone di costruire un quadro entro cui vi siano possibilità di sopravvivenza e condizioni di concorrenza per tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione. Non ostacola i processi di ampliamento della dimensione, di contrazione, di scorporazione: la legge non si propone questo obiettivo, nè noi dobbiamo intenderla in questo senso. Non sono materie che conosco perfettamente, ma non credo che dobbiamo identificare l'efficienza con la dimensione, anzi ho l'impressione che in molti casi avvenga l'opposto. L'ordinamento che tuteli la media e la piccola dimensione, in contrasto con la grande, in alcuni casi può determinare condizioni di minore efficienza.

Quanto al fatto che l'impresa nel nostro paese sia in condizioni di menomazione rispetto ad altri paesi, questo fatto pone un altro problema, quello dell'insieme degli apprestamenti che compete al settore pubblico di assicurare. Indubbiamente, in una situazione nella quale si verifica che il nostro risparmio viene ricercato da due imprenditori, quello pubblico e quello privato (e l'imprenditore pubblico ha molta più forza, almeno nell'attuale situazione, dell'imprenditore privato), il sistema esercita un effetto di limitazione nei confronti dell'impresa minore.

Pertanto, quando si parla di restringere la dimensione del fabbisogno del settore statale, si pensa proprio ad ampliare la disponibilità di risparmio per il settore non statale, cioè di restringere la quota di risparmio che il settore statale impiega.

E allora non penso che noi dovremmo considerare i mutamenti che accadranno nel senso che richiedano necessariamente una politica industriale la quale ripeta il modello antico, consistente nel prendere atto dell'esistenza di certe condizioni che menomano la capacità competitiva, compensandole attraverso l'aiuto alle imprese. Il problema è invece quello di creare la cornice entro la quale l'impresa deve essere posta in condizioni di competere.

Mi sembra quindi che la risposta al suo quesito è che vi sono alcune situazioni nelle quali esistono condizioni oggettive che rispetto al resto dell'Europa menomano certe imprese, che sono, nel nostro caso, quelle situate in determinate aree.

Si considerino gli effetti diversi sulle localizzazioni nascenti dalla soppressione dei controlli alle frontiere. L'avvicinamento è in funzione inversa della distanza dalla frontiera; se consideriamo la durata di un controllo di frontiera, la soppressione di tale controllo pesa sui tempi del trasporto in funzione inversa alla distanza. Vi sono innumerevoli fattori che interverranno, interferendo sulle situazioni oggettive.

ROSSI. Signor Ministro, il fatto che lei abbia correttamente inquadrato il problema degli aiuti alle imprese nell'ambito della protezione del mercato, e quindi della concorrenza, mi induce a chiederle due cose.

La prima, che riguarda la non rilevabilità esatta dei dati di cui lei ci ha parlato e i contorni incerti che esistono sui trasferimenti alle imprese, presenta a mio parere un aspetto che è stato sottolineato anche in sede comunitaria, che riguarda la politica fiscale. Vorrei cioè sapere quanto, se è possibile averne una idea, le agevolazioni fiscali al settore delle imprese giocano su questi trasferimenti.

Collegata a questa, vi è poi un'altra considerazione. A me pare che attualmente il Governo stia assumendo dei provvedimenti che sono contro le agevolazioni fiscali che riguardano le fusioni tra società. Se questo è vero, non sembra questo tipo di provvedimento contraddittorio rispetto a quel concetto da lei illustrato, secondo il quale in realtà le fusioni, e quindi anche le concentrazioni, quando servono a porre tutti, anche le imprese che non partono da identici punti di partenza, in condizioni di uguaglianza, dovrebbero essere invece facilitate e agevolate? Il discorso è il seguente: non tutte le fusioni sono uguali, vi sono determinate concentrazioni che possono favorire le imprese a diventare più concorrenziali. Allora la politica fiscale non dovrebbe in qualche modo dividere e distinguere fusioni indiscriminate da fusioni che possono agevolare la concorrenza?

La seconda domanda riguarda la impossibilità di distinguere tra imprese pubbliche e private per quanto concerne i trasferimenti e gli aiuti statali. Considerato che è sicuramente maggiore il trasferimento nei confronti dell'impresa pubblica rispetto a quella privata, non potrebbe il programma di privatizzazione, di cui tanto si parla, agevolare il fatto che comunque deve essere ridotto il trasferimento che si verifica in Italia in aiuti alle imprese, nonostante l'incertezza dei dati?

CARLI, *ministro del tesoro*. La prima domanda esorbita totalmente dalla mia competenza. Non sono in grado di esprimere un giudizio sul trattamento fiscale applicabile alle concentrazioni tra imprese. Non so se sia possibile distinguere le concentrazioni buone da quelle cattive. Credo che in questa materia sia preferibile costruire categorie e astenersi dall'imprimere a certe operazioni della stessa categoria il timbro buono o cattivo. Di più non saprei dire su questo specifico argomento.

Per quanto riguarda la privatizzazione, se lo scopo è quello di un accrescimento di efficienza, ne dovrebbe conseguire una riduzione dei trasferimenti.

AGNELLI Arduino. Anch'io, come il senatore Vettori, sono molto grato al Ministro perchè ci ha fornito un'esposizione estremamente lucida e utile. Non posso che essere contento per la definizione di eguaglianza relativa alle condizioni di partenza.

Si cerca di legare il concetto di concorrenza all'esistenza di effettive condizioni di partenza se non uguali abbastanza vicine. Io sono un rappresentante della terza Italia...

MANCIA. La terza Italia, signor Ministro, è la parte nord-orientale: Veneto, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna.

AGNELLI Arduino. In occasione dell'applicazione di alcune leggi (ma questo in realtà vale anche per il Mezzogiorno) abbiamo avuto dei trasferimenti sia sulla base del criterio da lei giustamente definito di riequilibrio territoriale sia sulla base di un criterio settoriale. Se siamo sfavoriti territorialmente, abbiamo però una specie di «adiacenza» con altri settori, per cui il fattore territorio, che gioca contro, potrebbe

essere considerato diversamente. Ora, in rapporto sia ad alcune leggi esistenti che a disegni di legge che si stanno esaminando, esiste il problema degli indirizzi comunitari. La mia è soltanto una osservazione, perchè si sa che la materia è controversa: credo che l'indicazione sia per una specificazione quanto più possibile del criterio territoriale, però in molti casi abbiamo usato criteri misti, settoriali e territoriali...

CARLI, *ministro del tesoro*. Questo concerne il passato.

AGNELLI Arduino. Alcune leggi sono vigenti, altre sono in via di discussione, come il provvedimento sulle aree di confine votato alla Camera.

CARLI, *ministro del tesoro*. Ho l'impressione che nel difficile dibattito che ha avuto inizio sulla riforma del trattato di Roma, ai fini dell'attuazione dell'unione economica e monetaria, non sia da escludere che verrà posto più peso sull'unione economica proprio come condizione necessaria per conseguire l'unione monetaria. In questa visione si situa una maggiore comprensione per i problemi delle disuguaglianze regionali e territoriali. Questa è la mia interpretazione.

PRESIDENTE. Signor Ministro, vorrei rivolgerle qualche domanda.

In questa indagine conoscitiva, come organi parlamentari recitiamo due parti nella stessa commedia: quando sentiamo interlocutori italiani, cerchiamo di avere i dati; quando si tratta di istanze comunitarie, tentiamo di difendere le ragioni del nostro paese. Alla fine dell'indagine dovremo decidere il nostro ruolo.

La prima questione che vorrei sollevare è la seguente: per quanto si risulta, la controversia sulla classificazione concettuale della politica dei trasferimenti riguarda solo il nostro paese. Vorrei avere una opinione diversa, ma mi risulta che solo da parte italiana si contestano le cifre del libro bianco. Vorrei sapere se è a sua conoscenza che altri Governi, avendo anche economie simili a quella italiana, abbiamo sollevato problemi di questo tipo. Si apre, infatti, una questione particolarmente delicata perchè pare che solo il Governo italiano ponga questo problema, e vi sarebbero due ragioni da considerare: la prima potrebbe essere che le nostre classificazioni non sono riconosciute dagli altri paesi, e si dovrebbe fare un accertamento in tal senso: l'altra potrebbe essere che la nostra politica industriale è così peculiare, originale, da non avere riferimenti negli altri paesi. In tutti e due i casi sarebbe necessario entro il 1993 individuare qualche strategia di riconversione della politica industriale, ma il nostro problema non è quello di individuare una nuova politica industriale bensì di armonizzarla con gli indirizzi comunitari. Vorrei sapere se lei ne conviene.

L'altra questione che rende la nostra posizione sospetta in sede comunitaria è che il Governo italiano ha la cattiva abitudine di non notificare in sede comunitaria la politica degli aiuti alle imprese. Infatti, lo avrà notato, nel libro bianco vi è una serie di aiuti mai notificati. Visto che il Consiglio dei ministri in questo momento dedica sessioni ai problemi comunitari, mi chiedo se non sia il caso che il Governo decida almeno di notificare questi aiuti.

Ho fatto anche una ricerca sulla legislazione tedesca e ho scoperto che - come era stato rilevato in un incontro avuto in sede comunitaria - nella Repubblica Federale di Germania esiste una vera clausola sospensiva dell'efficacia di alcune leggi per attendere il parere della Comunità europea prima di dare il via ad una politica di incentivazione industriale. Ritiene che sia il caso di adottare in Italia una analoga prescrizione?

CARLI, *ministro del tesoro*. Sono dell'opinione che sarebbe desiderabile che da parte nostra si prestasse più attenzione alle direttive comunitarie, anche agli effetti del loro recepimento. Credo che sarebbe altamente desiderabile che alle enunciazioni di grande affezione per la Comunità europea si unisse il rispetto delle regole che l'appartenenza ad essa impone. Credo che abbiamo una sola attenuante: gli aiuti che abbiamo dato alle imprese nel nostro paese sono più evidenti degli aiuti che sono stati dati in altri paesi.

AGNELLI Arduino. È una attenuante per essere stati più malaccorti.

CARLI, *ministro del tesoro*. Non bisogna dimenticare che la nostra industrializzazione è più recente e che si è svolta in condizioni diverse da quelle esistenti in altri paesi. Oggi effettivamente ci si pone di fronte all'esigenza di coordinare la nostra politica con quella della Comunità economica europea; io auspicherei ardentemente che lo si facesse, e ciò avrebbe qualche ripercussione sulla nostra legislazione finanziaria.

Non ho voluto rispondere alla domanda relativa alla condizione del 40 per cento degli acquisti, in quanto sarebbe contro tutte le norme comunitarie.

AMABILE. Parlavo degli investimenti, non degli acquisti.

CARLI, *ministro del tesoro*. Anche sotto quell'aspetto si può discutere. Proprio nell'interesse di una accelerazione dello sviluppo del Mezzogiorno andrebbe riconsiderata la nostra politica: nell'interesse di un Mezzogiorno che si inserisca in Europa. Dovremmo quindi seguire questa linea; nei limiti, ovviamente, della ristretta competenza del Ministero del tesoro, farò il possibile per accelerare il recepimento delle politiche comunitarie.

Sono indotto poi dalla presenza del senatore Rossi a dire un'altra cosa. Egli aveva indicato in altra circostanza l'opportunità di trarre profitto da contingenze recenti per mettere mano ad una riforma della legge bancaria. Lo dovremo fare se intendiamo recepire la direttiva comunitaria, non ancora approvata ma in corso di approvazione.

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

I lavori terminano alle ore 17.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOtt. ETTORE LAURENZANO