SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

e

GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

RIUNITE

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DEGLI AIUTI ALLE IMPRESE

15° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 GENNAIO 1990

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente della 10ª Commissione CASSOLA

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

INDICE

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 10, 17
CARDINALE *(PCI)* 15
FOSCHI *(DC)* 16, 17
GIANOTTI *(PCI)* 10
VETTORI *(DC)* 13
BONADONNA ..... *Pag.* 3, 10, 14 e *passim*
CARBONE PROSPERETTI ..... 5, 12, 14 e *passim*
SERINO ..... 8, 13, 14 e *passim*

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia

PRESIDENTE ..... *Pag.* 17, 25, 28
GIANOTTI *(PCI)* 26
PADOA-SCHIOPPA ..... *Pag.* 17, 26

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il consigliere della Corte dei conti Riccardo Bonadonna, accompagnato dai consiglieri Anna Maria Carbone Prosperetti e Felice Serino, e il dottor Tommaso Padoa-Schioppa, vice direttore generale della Banca d'Italia, accompagnato dai dottori Francesco D'Errico e Francesco Maria Frasca.

I lavori hanno inizio alle ore 10.

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

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti della Corte dei conti e della Banca d'Italia.

Se non si fanno osservazioni verranno ascoltati innanzi tutto i rappresentanti della Corte dei conti.

Viene quindi introdotti il consigliere Riccardo Bonadonna, accompagnato dai consiglieri Anna Maria Carbone Prosperetti e Felice Serino.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. Riprendiamo l'indagine, sospesa nella seduta del 13 dicembre scorso.

Anzitutto vorrei ringraziare i nostri ospiti per la loro adesione all'invito di partecipare a questa nostra indagine ed anche per le documentazioni fatteci pervenire, che consideriamo di grande interesse.

Do senz'altro la parola al dottor Bonadonna per una esposizione del testo elaborato dalla Corte dei conti.

BONADONNA. Signor Presidente, onorevoli senatori, porgo il saluto del Presidente della Corte dei conti Giuseppe Carbone, dei colleghi che mi accompagnano e mio personale e ringrazio per l'interesse che con questa audizione la Commissione ha dimostrato nei riguardi della Corte.

La Corte dei conti, nel referto che mi accingo ad illustrare, ha cercato di delineare, nei limiti consentiti dal tempo a disposizione, il quadro finanziario e normativo degli interventi di agevolazione a favore delle imprese a carico del bilancio dello Stato. Sotto il profilo finanziario, a causa dell'inadeguatezza, da noi messa in luce ai fini richiesti, delle classificazioni di bilancio – fattore negativo che è di costante riscontro ogni volta che si deve procedere a rilevazioni di grandezze e di fenomeni di ordine finanziario sulla pubblica spesa – la Corte dei conti ha dovuto farsi carico in primo luogo di una definizione del concetto di aiuto, cosa assai difficile, come emerge anche dai lavori fin qui svolti dalla Commissione.

Sul piano della pratica applicazione si dimostra che il problema di fornire una chiara definizione del concetto di aiuto risulta di difficile soluzione, per la presenza nel nostro ordinamento di una gamma estremamente variegata di fattispecie riguardanti strumenti, beneficiari e finalità assolutamente non riconducibili a sistema e tali da consentire l'individuazione soltanto in linea di massima di indirizzi e scelte tendenziali corrispondenti alle politiche congiunturali succedutesi negli ultimi due decenni. A tale scopo è apparsa evidente la difficile compatibilità con altri paesi della Comunità economica europea, in alcuni dei quali la politica industriale si identifica o si esaurisce nella cosiddetta politica della concorrenza, ma ove sussistono probabilmente anche forme di aiuto pubblico meno palesi e normativamente meno sostanziate di quelle in atto in Italia.

Nel tentativo di adeguarsi a talune indicazioni emerse nel libro bianco comunitario sul tema degli aiuti, la nostra ricerca ha avvertito l'esigenza di una serie di delimitazioni e puntualizzazioni intese a ricomprendere nella nozione di aiuto, *ex* articolo 92 del Trattato comunitario, soltanto quegli interventi che potevano effettivamente considerarsi distorsivi della concorrenza e comunque settoriali o diretti a beneficiare singole categorie. Dall'elaborazione che vi abbiamo inviato è derivata una quantificazione di dimensioni inferiori a quella che in taluni documenti dell'indagine della Commissione – acquisiti prima e talvolta anche dopo l'invio del nostro referto – vengono attribuiti a valutazioni della Corte dei conti. Mi corre l'obbligo di fare una precisazione per sottolineare come l'indicazione della somma complessiva di circa 45.000 miliardi di lire, riferita all'ammontare di aiuti pubblici nel 1988, sia frutto di elaborazioni globali, forse anche assolutamente esatte, ma i cui risultati, esposti dal Procuratore generale della Corte dei conti in occasione della parificazione del consuntivo dello Stato, rispondono a metodi e a finalità che solo parzialmente coincidono con quelli che interessano la presente indagine conoscitiva. Essa, del resto, è stata avviata successivamente all'intervento dell'organo requirente della Corte dei conti.

Nel nostro referto abbiamo fornito risposte nell'ottica indicata dalla Commissione nella sua richiesta, un'ottica del tutto diversa, finalizzata sia all'individuazione, sia alla quantificazione degli aiuti alle imprese. Gli aspetti normativi che attengono agli aiuti pubblici, esaminati contestualmente a quelli contabili e finanziari, hanno potuto far ravvisare caratteristiche di estrema varietà e di diversificazione degli strumenti e dei metodi di aiuto adottati. In taluni casi si è notata una sorta di sedimentazione di disposizioni, tipica anche di altri comparti dell'apparato pubblico, che sembra rispondere all'esigenza di sopperire a carenze strutturali persistenti di settori di attività e di ambiti territoriali, ad esempio il Mezzogiorno. Non vi è dubbio, però, che all'interno della legislazione nazionale è relativamente agevole individuare un complesso di norme, divenuto sempre più cospicuo, che tende a favorire lo sviluppo e l'innovazione tecnologica con interventi che non sono di mero sostegno, ma anzi rispondono a finalità che la stessa Comunità economica europea riconosce di interesse comunitario.

Sia sotto l'aspetto finanziario che normativo permangono problemi di quantificazione e di individuazione degli strumenti in ordine ai flussi

trasferiti dal bilancio statale alla pluralità di soggetti pubblici che in varie forme, anche in quella dell'autonomia, gestiscono competenze e fondi trasferiti dallo Stato in materia di sovvenzioni e agevolazioni a favore delle imprese.

Mi riferisco anche in particolare alle erogazioni che i più importanti enti a finanza derivata, come le Regioni, possono effettuare attualmente secondo le attribuzioni istituzionali. A scopo esemplificativo, con riferimento ad un settore, che per lo Stato sembra forse aver assunto una minore rilevanza finanziaria rispetto agli anni '70, ricordo, per le Regioni a statuto ordinario, l'articolo 109 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, il quale ha incluso tra le funzioni trasferite anche quelle concernenti le agevolazioni per l'accesso al credito da parte delle imprese. Nel contenzioso che si è venuto a determinare negli ultimi anni tra Stato e Regioni, la Corte costituzionale ha affermato che le agevolazioni creditizie possono riguardare solo gli interventi tesi a nuovi investimenti e ad innovazioni tecnologiche, nel senso di ritenere escluso per la finanza pubblica un onere per gli interventi destinati al mero esercizio.

In particolare devo ricordare le sentenze n. 441 del 1988 e n. 547 del 1989 della Corte costituzionale, che richiamano anche una giurisprudenza precedente. La Corte costituzionale a tali princìpi ha fatto però alcune eccezioni legate a fattori di crisi, stabilendo comunque che deve considerarsi ammesso soltanto l'aiuto di durata limitata (ad esempio per un anno), mentre quando comincia addirittura ad avere un carattere strutturale o permanente, l'aiuto non sarebbe più consentito.

Ho richiamato le Regioni a statuto ordinario ma risulta che, in base alle proprie carte statutarie, le Regioni a statuto speciale hanno un vasto campo di intervento in questo settore: cito ad esempio il Friuli Venezia Giulia, che ha un gran numero di finanziarie *ad hoc* che provvedono al finanziamento delle imprese in vario modo.

Sulle Regioni a statuto ordinario la Corte dei conti – come è noto – non ha proprie competenze di controllo, quindi conosce relativamente poco le situazioni. Però, nell'ambito del suo referto generale sul consuntivo dello Stato, che viene predisposto alla fine di giugno, può avviare un'indagine tesa a verificare l'esistenza del fenomeno e la sua dimensione sia per le Regioni a statuto speciale, sia per le Regioni a statuto ordinario, per le quali ci avvaliamo della presenza di un magistrato della Corte dei conti all'interno delle Commissioni di controllo sugli atti delle Regioni. Credo anzi che già in vista della prossima relazione generale sia possibile avviare tale indagine.

La prego ora, signor Presidente, di consentire di prendere la parola ai miei colleghi che potranno entrare più nello specifico per quanto riguarda la rispettiva competenza. In particolare, il consigliere dottoressa Anna Maria Carbone Prosperetti è l'estensore del referto, mentre il consigliere dottor Felice Serino è il coestensore.

CARBONE PROSPERETTI. Signor Presidente, come estensore del referto specifico sugli aiuti alle imprese, reso dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 133 del regolamento del Senato, sono a disposizione per i chiarimenti ritenuti necessari sulla metodologia usata per la sua redazione. Vorrei prima svolgere qualche osservazione specifica perchè

dallo studio sono emersi spunti di qualche interesse. Nell'ambito della realtà complessa e diversificata degli aiuti alle imprese è essenziale avvalersi di dati certi e verificati; ecco perchè la Corte dei conti si è limitata a fornire soltanto quei dati che ha verificato in sede di controllo, sui 19.000 all'anno – se non ricordo male – mandati diretti e che risultano ricompresi nel rendiconto generale dello Stato. Questi dati riguardano vari trasferimenti nel 1987 e 1988 al comparto imprenditoriale, trasferimenti diretti alle imprese e quindi da una parte non esaustivi di tutti gli aiuti, dell'altra da interpretare perchè suscettibili di ricomprendere anche interventi che aiuti non sono. Opportunamente il Senato con il quesito alla Corte ha superato il periodo esaminato dalla Commissione della CEE nella sua autonoma indagine (1986) in quanto la nostra realtà si sta modificando. La politica industriale italiana, sia pure lentamente, in questi ultimi anni, con la rinuncia a vecchie leggi troppo settoriali, con l'incentivazione all'innovazione tecnologica, con l'accelerazione alla predisposizione di infrastrutture, sta modificando il contesto delle agevolazioni e degli incentivi alle imprese. Pertanto, tutte le valutazioni contenute nel documento della prima indagine della CEE, effettuate sulla base di dati non ancora completi, si riferiscono ad una situazione già modificata. Opportunamente quindi si guarda al 1987 e al 1988; nella relazione annuale al Parlamento sulla base dei dati del 1989 si potranno desumere eventuali conferme del *trend* evolutivo rilevato.

Il problema della complessità della ricerca dei dati – che tutti gli interventi precedenti hanno messo in evidenza – non è solo un problema italiano. Si pensi ad esempio cosa deve significare ricostruire nella Repubblica federale di Germania gli interventi agevolativi di competenza dei *Länder*, oppure in Francia quelli posti in essere dai singoli circondari e *arrondissements* sulla base delle note *Conventions d'implantation industrielle*, che da noi non sono state ancora introdotte e che invece vigono là dal 1961 con ampia applicazione e varietà di contenuti (contratti ad esempio limitativi della lievitazione dei prezzi di materie prime, contratti di agevolazioni fiscali *ad hoc* per un singolo consorzio di imprese). È vero che in Italia c'è una realtà complessa, ma è altrettanto vero che anche gli altri Stati incontrano non poche difficoltà per la raccolta di dati precisi.

A parte la ricerca dei dati, sembra che meriti una riflessione anche l'interpretazione dei dati, che è una fase assai delicata. Non si può prescindere infatti dalle reali condizioni ordinamentali, sociali ed economiche, cioè dal contesto, dall'ambiente nel quale un certo intervento viene ad impattare. Sembra evidente che un più elevato valore agevolativo possa attribuirsi ad interventi che operano in un contesto di infrastrutture pubbliche adeguate, di servizi pubblici efficienti, di contenuti costi del lavoro, piuttosto che ad aiuti forniti ad imprese operanti in situazioni disagiate.

Passando ad un'altra notazione, sul rapporto banca-industria è emerso nell'indagine effettuata dalla Corte un aspetto particolare. Il problema di tale rapporto è in questi giorni oggetto di dibattito da parte del Parlamento, che sta esaminando il disegno di legge *antitrust*; è anche *in fieri* una riforma degli istituti bancari e finanziari. Il momento induce a riflettere sui diversi aspetti del rapporto. Se è infatti importante la

regolamentazione della partecipazione delle imprese al capitale bancario, vi è anche un aspetto più specifico da non trascurare. Mi riferisco in particolare alla gestione da parte di istituti bancari e finanziari di fondi stanziati dallo Stato per l'industria, nonchè alla concessione dei crediti agevolati.

Basta considerare solo alcuni casi, peraltro nella normativa molto numerosi: ad esempio i fondi per la cooperazione di cui alla legge n. 49 del 1982, gestiti dalla Banca nazionale del lavoro, oppure i fondi per gli interventi nel Mezzogiorno ai sensi della legge n. 64 del 1986, o ancora i fondi gestiti dalla Cassa per le imprese artigiane, i finanziamenti alle esportazioni di cui alla legge n. 295 del 1973 gestiti dal Medio credito centrale, i fondi gestiti dall'IMI per la ricerca ai sensi della legge del 1982.

Passo ad esporre ora alcuni dati finanziari emersi dall'analisi che la Corte ha condotto. Nel 1988 si registrano a carico del bilancio dello Stato erogazioni ad istituti di credito e finanziari (parliamo sempre di fondi destinati al comparto delle imprese) nella percentuale del 22 per cento del totale dei trasferimenti al settore. Ciò significa che, su 12.250 miliardi erogati per le imprese, 2.600 miliardi sono stati trasferiti con mandato di pagamento ad istituti di credito, a banche ed istituti finanziari. Mi riferisco sempre ad una realtà limitata, vale a dire a quelle erogazioni che sono state oggetto di verifica da parte della Corte dei conti.

Quali sono le effettive destinazioni finali di questi 2.600 miliardi? Quanto giace ancora presso le banche e quanto è arrivato alle imprese ? È evidente l'esistenza di un problema di controllo delle gestioni degli istituti di credito; ma emerge anche un problema di trasparenza nei confronti della Comunità. È necessario infatti approntare gli strumenti per una idonea documentazione in ordine alla gestione di questi fondi, da presentare qualora la Commissione comunitaria competente a valutare la natura di aiuto rivestita da un intervento lo richieda. È un aspetto che merita, sia sotto il profilo del controllo che sotto quello della trasparenza degli aiuti, una certa riflessione.

Analoghi problemi si pongono per il rilevante importo che si trasferisce ad enti pubblici e a gestioni fuori bilancio (oltre 4.830 miliardi nel 1988, pari al 40,05 per cento del totale delle erogazioni sul bilancio dello Stato destinate alle imprese). La ricostruzione della effettiva entità delle agevolazioni che arrivano alle imprese non è agevole, in quanto migliaia di miliardi passano attraverso enti, istituti, gestioni fuori bilancio, eccetera.

Quanto poi alla metodologia adottata per la redazione del referto già in possesso di questa Commissione, ricordo che il referto si riferisce a quei fondi, a quelle erogazioni che la Corte ha controllato in base alle proprie competenze. Le prime pagine del referto sono intese a delimitarne il contenuto e a darne le chiavi di lettura. Occorre tenere presente che il testo del referto e le tabelle allegate sono interconnessi, per cui si trovano specifiche notazioni nelle tabelle che rinviano ad argomenti trattati nel testo in modo più ampio e generale. Così negli allegati (soprattutto nelle tabelle allegato B, che la Corte ha predisposto *ad hoc*) si rinviene una specificazione dei vari temi.

In particolare, nelle tabelle allegato B la Corte, pur non prendendo posizione sul concetto di aiuto, ha però indicato quei trasferimenti, quelle poste di bilancio che ritiene presentino particolari caratteristiche e possano all'occorrenza essere scorporate dall'ammontare dei trasferimenti, in quanto non ritenute aiuti alle imprese, o al contrario quelle poste che pur non inserite nella voce «trasferimenti alle imprese» possano invece costituire «aiuto».

Il consigliere Serino è relatore per la parte relativa alle imprese pubbliche.

SERINO. Dall'attività di indagine e di studio svolta a monte del referto si possono ricavare approfondimenti e considerazioni non esplicitamente trasfusi nel referto stesso.

Una prima considerazione si riferisce al settore degli aiuti alle imprese pubbliche ed in particolare alla molteplicità e varietà delle forme in cui gli aiuti statali si possono concretizzare in sede comunitaria. A tale quadro, peraltro, nel nostro ordinamento fa da schermo la circostanza che per la maggior parte dei trasferimenti il passaggio non avviene direttamente alle imprese pubbliche, ma è effettuato attraverso un ente gestore che funge da intermediario. Questa è una connotazione fisiologica riguardante in particolare il sistema delle partecipazioni, dove si ha un ente autonomo di gestione, che non è a stretto rigore un'impresa, ma ha il compito di attuare direttive di politica economica precedentemente decise, attraverso lo strumento delle aziende partecipate.

Si tratta di una caratteristica che per altro non dovrebbe sminuire la portata delle osservazioni che la Corte, dallo spiraglio dei trasferimenti a carico del bilancio statale, ha potuto effettuare. Le questioni relative al settore sono tali e tante che alla fine conviene proprio prendere le mosse da quelle prospettate dalla Corte, in quanto sono quelle che si trovano a monte del problema e sono apparentemente le più semplici per avviare un discorso di comprensione da parte delle autorità comunitarie sulla portata e sull'entità delle relazioni finanziarie tra poteri statali ed imprese pubbliche.

Mi riferisco in particolare al discorso della trasparenza dei bilanci, non solo di quello statale, ma anche di quelli degli enti autonomi di gestione e delle aziende a partecipazione statale. È un problema molto sentito in tutte le sedi istituzionali e sul quale la Corte crede di poter fornire il contributo derivante dal suo osservatorio.

Per quanto concerne la rilevata varietà degli interventi possibili nel settore delle imprese pubbliche (che è di gran lunga superiore – credo – rispetto al settore privato), essa dipende essenzialmente dal fatto che alle imprese pubbliche viene affidato un insieme di compiti e funzioni di politica economica. Tale è la diversità di questi compiti che la dottrina non tenta nemmeno una classificazione completa. Si parla di aiuti palesi, di aiuti occulti, di forme atipiche di intervento. Altre indicazioni si trovano nelle direttive comunitarie. Ad esempio, nella direttiva n. 723 del 1980 è indicata una serie di assegnazioni che costituiscono – secondo me – delle forme neutre. A seconda delle circostanze (come ha detto la collega) queste assegnazioni possono essere considerate normali operazioni di mercato oppure aiuti statali.

Mi riferisco in particolare al ripiano delle perdite, alla partecipazione attraverso fondi di dotazione ed al ricorso a strumenti nuovi, quali i prestiti a condizioni privilegiate, in progressivo incremento. In questa situazione, in sede comunitaria le assegnazioni di cui è cenno non sono qualificate di per sè aiuti, ma determinano semplicemente l'obbligo di comunicazione alla Commissione della Comunità economica europea perchè questa possa poi valutare se si tratta o meno di aiuti. Qualora si tratti di compiti affidati ad aziende pubbliche che non possono ritenersi strettamente attinenti all'ambito economico, ma che si riferiscono al perseguimento di finalità politico-sociali, la Commissione CEE si riserva una ulteriore valutazione di compatibilità di tali obiettivi con quelli comunitari.

In questa situazione la Corte dei conti non ha voluto fare apprezzamenti che non le competono ed ha cercato di mantenersi su un livello più generale, indicando quei trasferimenti in ordine ai quali potenzialmente potrebbe scattare l'obbligo di comunicazione in sede comunitaria per le successive valutazioni di competenza.

Per quanto riguarda la rilevata caratteristica della intermediazione, a stretto rigore essa non cozza contro i princìpi della trasparenza, perchè basterebbe una programmazione meno generica di quella attuale per poter porre gli organi di controllo e di vigilanza in condizione di verificare le destinazioni finali, anche se mi rendo conto delle difficoltà pratiche che ciò comporterebbe. Si tratta di un problema di estrema attualità e delicatezza ed è difficile trovare un punto di equilibrio, un dosaggio adeguato tra le esigenze di autonomia aziendale e la garanzia del rispetto dei vincoli di destinazione finale.

Questa complessa situazione potrebbe aver indotto le autorità comunitarie, nella compilazione del libro bianco, a ricorrere a presunzioni e, in qualche caso, ad estrapolazioni per supplire alla carenza di alcune informazioni necessarie. Ecco perchè affermo che vi è un problema di trasparenza e di leggibilità dei bilanci, un problema la cui mancata soluzione ha portato in sede comunitaria alla completa equiparazione dei fondi di dotazione del Ministero delle partecipazioni statali a forme di aiuto; e ciò nella presunzione che l'intervento statale sia interamente destinato al ripianamento di perdite pregresse. La realtà operativa del sistema, specialmente nel periodo successivo al 1987, in una situazione di migliorato equilibrio gestionale delle aziende a partecipazione statale, dovrebbe suggerire una verifica dell'esattezza di tale impostazione, distinguendo tra assegnazioni che nella destinazione finale si siano tradotte veramente in interventi propulsivi di sviluppo delle iniziative programmatiche ed erogazioni per mero ripianamento di perdite.

Vi è un altro aspetto collegato al modello evolutivo dell'intervento statale nel settore dell'impresa pubblica. Ho già detto che, piuttosto che ricorrere al fondo di dotazione, si preferisce per tante ragioni accollare allo Stato rilevanti oneri sia per il servizio relativo a mutui stipulati dagli enti di gestione, sia per gli ammortamenti e gli interessi delle obbligazioni emesse dagli enti stessi. Dal punto di vista della leggibilità dei bilanci la Corte dei conti, nel rilevare che i fondi da destinare per tale finalità non sono allocati nello stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali, ma in quello del Ministero del tesoro, ha

osservato che la grande sproporzione tra l'ammontare dei fondi di dotazione, gravanti sullo stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali (per il 1990, 120 miliardi di lire) e gli oneri per mutui BEI e prestiti obbligazionari gravanti sul Ministero del tesoro (2.000 miliardi per il 1990) altera la significatività del bilancio. Tale situazione va poi vista in prospettiva; è noto che la 5ª Commissione del Senato ha in corso un'istruttoria sulla leggibilità dei bilanci, finalizzata ad una più consapevole deliberazione parlamentare e destinata quindi a ridurre drasticamente il numero dei capitoli. Nello schema di riclassificazione n. 25 si è proposto di aggregare il già cospicuo numero di capitoli che riguardano questo tipo di intervento per le partecipazioni statali (che già ammontano a 2.000 miliardi di lire) a quelli analoghi che riguardano l'ENEL. In futuro potrebbe essere ipotizzata una ulteriore aggregazione per interventi che riguardano altre imprese pubbliche. In questa maniera l'enucleazione della spesa a tale titolo in sede comunitaria potrebbe risultare veramente faticosa. Un processo inverso di chiarificazione sarebbe invece quanto mai utile per la comprensione dei rapporti finanziari che intercorrono tra pubblici poteri ed imprese.

Un altro aspetto da non sottovalutare riguarda la possibilità, da parte delle imprese pubbliche, di attingere alle stesse voci iscritte per le imprese private. L'impresa pubblica, com'è pacifico, può comportarsi come qualsiasi impresa privata ed attingere a fondi per questa preordinati. Ciò non è vietato, ma non risulta dal bilancio. La proposta della Corte è di creare un sub-aggregato di carattere economico che tenga conto di questa distinzione, e, cioè, di quanto va all'impresa pubblica quando agisce come privato e di quanto va all'impresa privata, anche tenendo conto della diversità delle destinazioni.

Citerò per ultimo – ma certo non lo è per importanza – un aspetto che la Corte dei conti ha sottolineato sia nell'ultima relazione annuale che nelle relazioni che riguardano i singoli enti di gestione. Mi riferisco alla leggibilità e alla trasparenza dei bilanci degli enti autonomi di gestione delle partecipazioni statali e delle aziende partecipate.

In effetti, quella che è stata rilevata è una certa disomogeneità, non soltanto fra gli statuti. Abbiamo studiato, ad esempio, il problema a proposito delle perdite Finsider, che credo stia per essere risolto, o altri problemi che riguardano l'estrema diversità dei criteri di impostazione dei bilanci societari, che impediscono – secondo me – un'immediata comprensione, circostanza che poi dà luogo alle situazioni che tutti conosciamo.

Concludo augurandomi che si proceda tempestivamente nella direzione di una maggiore uniformità documentale nella materia per una informazione più trasparente, anche al fine di evitare che dal processo di eliminazione delle distorsioni alla concorrenza, che sta prendendo corpo in sede comunitaria, possano derivare ulteriori appesantimenti procedurali al sistema delle partecipazioni statali, dei quali non vi è assolutamente bisogno, specialmente in sede programmatoria.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per l'esposizione resa.

I senatori che intendono porre quesiti ai rappresentanti della Corte dei conti hanno facoltà di parlare.

GIANOTTI. Nel corso della nostra indagine, ma anche nell'ambito delle polemiche che sono seguite all'elaborazione del libro bianco della Commissione CEE, è emerso che le sproporzioni tra il volume dei trasferimenti dell'Italia alle imprese ed il volume di tali trasferimenti negli altri paesi erano dovute almeno a due ragioni: innanzi tutto ad una maggiore trasparenza dell'Italia che agisce attraverso leggi, mentre altri paesi utilizzano anche gli atti amministrativi, che ovviamente sono molto meno accessibili. In tal senso, vorrei fare un esempio per capirci meglio. La Cassa integrazione guadagni è un istituto tipicamente italiano che vede lo Stato sostituirsi nell'erogazione dei salari ai privati, pur mantenendo coloro che percepiscono la cassa integrazione un rapporto di dipendenza. In altri paesi, invece, la stessa erogazione non va ad incidere sulle imprese perchè lo Stato ha accettato che, di fronte ad esuberi di forza-lavoro, le aziende possano allontanare i loro dipendenti in esubero. Pertanto, la stessa situazione si traduce in Italia in un trasferimento alle imprese che continuano a pagare i dipendenti, mentre altrove questi non risultano più dipendenti, per cui viene erogato soltanto un fondo speciale.

Riferendoci ora alla Corte dei conti, che chiede il massimo di trasparenza, forse attribuire alla troppa trasparenza in Italia il difetto che ci viene attribuito dal libro bianco della CEE è un po' contraddittorio. E tuttavia questo è apparso come un problema. Una delle cose che abbiamo detto durante la mattinata è proprio che ci vuole una uniformità a livello comunitario in questa materia, perchè altrimenti, se i comportamenti sono troppo difformi, predominano poi le particolarità nazionali.

La seconda questione che volevo trattare è molto più breve. Ci siamo sentiti molto spesso, e da molte persone qui intervenute, fare un'osservazione relativa al caso delle imprese industriali che devono stare sul mercato. Per esse il problema della flessibilità e della rapidità è determinante, mentre in genere le procedure dello Stato e degli enti pubblici non sono tali da consentire un'adeguata flessibilità e rapidità. Trattandosi di imprese industriali, questo è un problema serio che va valutato e che suppongo debba esserlo anche successivamente alla nostra indagine nell'elaborazione di eventuali strumenti legislativi. Volevo allora, se possibile, sentire anche la vostra opinione a tal proposito.

BONADONNA. Vorrei innanzi tutto rispondere alla prima domanda, riguardo al fatto che in Italia si opera soltanto attraverso le leggi. È stato detto, e si legge nei documenti, che altrove si opera invece di più sul piano amministrativo. È vero che in Italia si attribuisce una notevole importanza al sistema normativo, non credo però che altrove, ad esempio in Francia o nella Repubblica federale di Germania, si proceda senza che a monte vi sia l'emanazione di un provvedimento autorizzativo da parte del Parlamento. Vi è certo il problema di tentare un'omogeneizzazione, di definire una sorta di codice anche per questo aspetto, perchè altrimenti viene meno qualsiasi possibilità di valutazione omogenea dei fenomeni nei rispettivi paesi.

In Italia siamo anche troppo palesi e trasparenti nelle leggi. La stessa trasparenza non esiste invece nelle fonti dei dati, tanto è vero che tutte le elaborazioni effettuate hanno fornito elementi diversi. Abbiamo

quindi una grossa trasparenza nel sistema normativo perchè l'Italia non si è mai preoccupata di distinguere tra trasferimenti sotto forma di aiuti per *deficit* esistenti e aiuti tesi allo sviluppo ed al consolidamento delle imprese.

Vorrei poi aggiungere un'altra cosa sulle procedure. Allorchè sono affidate all'ammistrazione dello Stato, come è noto, le procedure non sono assolutamente spedite, perchè tutta l'amministrazione ha bisogno di una iniezione di efficienza. La Corte dei conti, nella sua attività di controllo, si imbatte in lentezze non tanto dovute al sistema normativo, quanto proprio ad una inefficienza di tutta l'Amministrazione pubblica. Devo però ricordare che molti degli incentivi sono affidati anche al sistema bancario; infatti quando si tratta di anticipazioni, mutui, crediti agevolati, eccetera, ci si affida al sistema bancario. Questo, almeno teoricamente , dovrebbe essere un po' più rapido ed efficace dell'Amministrazione statale.

CARBONE PROSPERETTI. Vorrei innanzi tutto, senatore Gianotti, fare una precisazione sulla trasparenza da lei invocata. In realtà, la trasparenza esiste a livello delle leggi e degli stanziamenti. Abbiamo tantissime leggi che indicano l'ammontare e le finalità dei contributi e degli incentivi per i vari anni, e questo fa parte del sistema: senza una legge che preveda una spesa, quest'ultima non si potrebbe mai effettuare. Laddove invece manca la trasparenza è nella destinazione finale degli stanziamenti. Vi sono stanziamenti nel bilancio dello Stato (e la Corte dei conti nella sua relazione annuale al Parlamento li riporta) che giacciono per alcuni anni inutilizzati.

Parlando di aiuti, va precisato che l'aiuto è, e non può che essere, concreto. Perchè ci sia agevolazione, non ci si può riferire solo agli stanziamenti dello Stato, ma occorre andare a vedere l'obiettivo raggiunto con le effettive utilizzazioni di uno stanziamento. Ebbene, è in questa fase che la trasparenza viene a mancare. Questo va ovviamente a sfavore dell'Italia, perchè, rispetto a tutto quello che viene stanziato, spesso solo una parte va considerata come aiuto. Se ci fosse la trasparenza necessaria sull'utilizzazione dei fondi e sugli obiettivi raggiunti, solo parte dei trasferimenti alle imprese potrebbe essere qualificata come aiuto falsante la libera concorrenza. Ad esempio si pensi agli aiuti nelle regioni disagiate oppure nelle isole, che rispondono ad esigenze di sviluppo regionale. Allora, il nostro problema sta nella mancanza della trasparenza finale che non consente di ridurre in una cifra determinata gli aiuti valutati dalla Comunità a carico dell'Italia.

Per quanto riguarda la Cassa integrazione guadagni, lei giustamente diceva che occorrerebbe una uniformità di comportamenti in campo comunitario. Si tratta di una giusta aspirazione, ma al momento non c'è dubbio che quella italiana sia una situazione particolare.

Nel referto sugli aiuti non è stata affatto presa in considerazione la Cassa integrazione guadagni, poichè si è seguita una tesi che la Corte sostiene fin dal 1984, quando per la prima volta, in occasione di una analisi dei disavanzi dell'INPS (che pure si ritenne di collegare proprio allo strumento della Cassa integrazione), la Corte riconobbe che la Cassa integrazione guadagni andava considerata come strumento

ammortizzatore per il mercato del lavoro e che quindi non andava ricompresa tra quelli direttamente agevolativi delle imprese. Si tratta in effetti di una alternativa al licenziamento; in casi di ristrutturazioni aziendali, con questo strumento si tende a diminuire la conflittualità e quindi ad alleggerire le tensioni sociali e del mercato del lavoro. Questa è la *ratio* prevalente dell'istituto. Ciò non esclude ovviamente che di esso in parte si possano giovare le aziende, ma questa non è la finalità sua propria e andrebbero effettuate concrete rilevazioni sull'entità dell'effettivo aiuto alle imprese.

In proposito si ricorda la legge n. 160 del 1988, in base alla quale il datore di lavoro deve pagare un contributo del 4 per cento e le imprese devono anticipare il trattamento di integrazione salariale; è necessario valutare dunque in che misura il meccanismo si traduca in un aiuto diretto appunto alle imprese. Anche facendo un semplicistico discorso di entità, intanto bisogna scorporare tutto ciò che è a carico del lavoratore da ciò che resta a carico dell'impresa o che viene anticipato dall'impresa per essere restituito e con molta lentezza. È essenziale invece l'obiettivo di evitare l'aggravarsi della disoccupazione, che è un problema diverso riguardante la macroeconomia. Pertanto, anche se coesiste una forma di aiuto alle imprese, esso va valutato con molta attenzione. Rimane auspicabile una modifica ed un allineamento ad istituti simili negli altri paesi comunitari.

SERINO. Vorrei fare una breve precisazione per quanto riguarda la rapidità e l'efficienza degli interventi. Quando si tratta di trasferimenti diretti alle imprese, allora si rientra nel problema generale della efficienza della Pubblica amministrazione. Viceversa in casi anomali, in cui si verifica un trasferimento da un'impresa pubblica intermediaria (RIBS, REL, SPI) a favore di un'impresa privata, la velocità del trasferimento può anche essere pari o superiore a quella del settore privato. Vi sono quindi diverse ipotesi.

VETTORI. Non possiamo rinunciare alla ricerca della verità. Anche voi ci avete dato elementi di lettura di questa terribile disomogeneità di dati maturata finora. Sono il primo a riconoscere che il chiarimento che ci è stato fornito questa mattina è apprezzabile, soprattutto perchè si tratta di un'iniziativa avulsa dall'indagine della CEE, precedente e del tutto svincolata.

Ci siamo però trovati di fronte ad un atteggiamento difensivo da parte della rappresentanza italiana alla CEE e davanti ad una insufficienza governativa nel rispondere ad alcuni interrogativi necessari per capire se eravamo stati giustamente demonizzati dal libro bianco della CEE. Abbiamo anche verificato la mimetizzazione delle aziende pubbliche, nonchè una sorta di «scaricabarile» rispetto alle imprese private. La differenza di cifre è talmente rilevante da non permettere una sufficiente chiarezza.

Vorrei allora limitarmi ad una sola domanda, posto che avete annunciato di avere in corso un'altra indagine per approfondire la tematica in questione. Vorrei sapere se sarebbe auspicabile nella futura legislazione, relativa all'incentivazione per le innovazioni e le ristrutturazioni tecnologiche e per la ricerca, una netta distinzione tra le

imprese cosiddette pubbliche o dello Stato o a partecipazione statale e quelle private. Esiste già una legge di settore dalla quale possono attingere le imprese dello Stato come quelle private e ciò causa difficoltà anche dal punto di vista della trasparenza. Vorrei allora sapere se sarebbe efficace tale distinzione o se costituisce grave pregiudizio per le imprese.

Passando alla domanda, vorrei sapere se è possibile individuare la strada per effettuare un paragone tra gli aiuti meno palesi, di ordine amministrativo, specialmente da parte di Regioni e di *Länder*, indipendentemente da un giudizio sulla qualità del settore pubblico degli altri paesi e del nostro.

SERINO. È difficile dare una risposta sollecita. Attraverso l'esame di tutte le erogazioni che riguardano la categoria dei trasferimenti alle imprese, si potrebbero individuare tra i soggetti creditori le imprese a partecipazione statale. Vi è però una difficoltà meccanografica nell'individuare i soggetti in tempi brevissimi. In tutte le meccanizzazioni, per quanto sofisticate, vi è un problema di immissione dei dati. Per cui ci troviamo di fronte alla difficoltà di distinguere, nell'ambito di una considerevole mole di titoli, quali sono rivolti ad un soggetto e quali all'altro; vi possono essere infatti modi diversi di indicare il soggetto creditore.

CARBONE PROSPERETTI. Quanto sta dicendo il collega conferma la difficoltà di una chiara estrapolazione dei dati. La domanda è rivolta al futuro e concerne l'auspicabilità di creare dei filoni separati tra imprese private e imprese pubbliche quanto agli aiuti e agli interventi agevolativi. Certamente *de iure condendo* ciò sarebbe possibile ma occorre modificare tutto il sistema. Attualmente a livello comunitario si fa fatica a comprendere che anche l'impresa definita pubblica agisce in Italia sul mercato con le regole della libera concorrenza. L'aspetto pubblico riguarda soltanto la programmazione degli interventi, ma poi, per il raggiungimento degli obiettivi, le imprese agiscono tutte allo stesso modo. Pertanto o si modifica completamente il sistema, ed allora si creerà una vera impresa pubblica con sue regole e suoi modi di operare, per cui all'impresa pubblica si concederanno certe agevolazioni ed altre all'impresa privata, oppure, finchè l'impresa pubblica è in pratica parificabile a quella privata almeno per quanto riguarda il suo comportamento nel mercato dopo l'individuazione degli obiettivi da perseguire, non ha senso negare all'impresa pubblica quegli aiuti cui possono attingere le imprese private. Vi è solo un problema di trasparenza dei bilanci degli enti a partecipazione statale e la necessità di creare delle omogeneità nella redazione dei documenti contabili in modo da poter realizzare le rilevazioni e le aggregazioni ritenute necessarie. Tutto ciò è sicuramente auspicabile.

BONADONNA. L'Istituto per la ricostruzione industriale risale al 1933 e sorse in una ottica di difficilissima congiuntura. Il concetto di partecipazione statale si è andato evolvendo nel corso dei decenni attraverso vari regimi. Ora siamo in una struttura alla cui base vi è l'intervento pubblico ma che è diversa dalla visione che invece è

comune ad altre importanti strutture europee ispirate al principio puro della concorrenza. Se l'indirizzo deve essere quello dell'uniformità, allora occorre che il legislatore vada a ritoccare l'attuale sistema delle partecipazioni statali.

CARDINALE. La dottoressa Carbone Prosperetti ha affermato che sono stati analizzati alcuni mandati diretti per un importo totale di oltre 12.000 miliardi per il 1988. Avete operato una suddivisione tra i diversi settori di attività di imprese e fra le diverse aree?

CARBONE PROSPERETTI. Vorrei chiarire che si tratta di mandati veri e non di stanziamenti di bilancio.

CARDINALE. Per quanto riguarda le imprese pubbliche, il dottor Serino ha parlato degli schermi esistenti. L'aiuto non è diretto all'impresa, ma all'ente di gestione; per cui gli interventi arrivano all'impresa dopo essere passati per gli enti di gestione. Vorrei sapere in quale percentuale gli interventi arrivano effettivamente alle imprese.

Ho poi sentito affermare nel corso di questa audizione che molti di tali aiuti sono serviti, specialmente nel passato, per il ripiano delle perdite delle diverse società. La linea attuale delle partecipazioni statali vuole che i fondi di dotazione siano utilizzati esclusivamente per nuovi investimenti? Quasi tutti gli enti hanno chiesto aiuto per sostenere gli investimenti attraverso l'aumento di capitale da parte degli azionisti. Nel caso delle partecipazioni statali l'azionista è lo Stato, che deve intervenire con i fondi di dotazione per consentire nuovi investimenti. Poichè le richieste erano tante, la forma trovata è stata quella di intervenire accollando all'azionista Stato gli interessi sui prestiti. Vorrei conoscere l'opinione della Corte dei conti su questo argomento.

BONADONNA. Gli enti di gestione (IRI, EFIM, ENI, Enti Autonomi Gestione cinema e Mostra d'Oltremare) hanno i loro bilanci, ma sarebbe interessante, a fini conoscitivi, disporre di un bilancio consolidato delle imprese interamente a partecipazione statale. È questo ciò che io ritengo non esista, o quanto meno non sia ben chiaro. Attraverso questa strada del bilancio consolidato si potrebbe arrivare a definire le quantità in maniera precisa, ma le difficoltà sono state evidenziate prima dal mio collega, che probabilmente potrà precisare meglio questo discorso.

SERINO. Ho prima parlato di schermo riferendomi al profilo dell'osservazione dall'angolo visuale della Corte dei conti sul tema proposto. La Corte si è trovata di fronte ad uno schema che nell'ambito delle partecipazioni statali rappresenta un connotato fisiologico del sistema. Gli enti intermediari hanno appunto il compito di ripartire i trasferimenti, secondo determinate procedure, alle società partecipate.

Il problema fondamentale, sollevato più volte dalla Corte, è quello delle programmazioni. In fondo, una programmazione troppo generica, come quella che spesso è stata fatta (e la critica non è solo della Corte), rende difficilmente controllabili poi le destinazioni finali. Questo avviene perchè – come hanno detto i colleghi – lo schema è quello della

società privatistica. Dobbiamo infatti pensare che vi sono anche delle partecipazioni minoritarie dello Stato, in quanto è oggi possibile controllare una azienda, per il noto fenomeno della dispersione del capitale, anche con l'8 per cento del capitale; ci troviamo di fronte ad una situazione in cui il privato concorre, ed anzi è un bene che concorra e che rechi il suo apporto reale, al corretto funzionamento del sistema.

Lungi quindi questa esposizione dall'essere critica nei confronti del meccanismo! Essa riguarda soltanto l'angolo visuale della Corte che – come ho detto – è limitato in questa sede ai trasferimenti. Se vogliamo, il problema è politico, e lo vediamo in questi giorni in cui si è discusso fino alla fine dell'anno sui fondi di dotazione delle partecipazioni statali. Il punto è trovare una situazione di equilibrio tra l'esigenza di controllare le destinazioni finali ed il rispetto dell'autonomia aziendale. Del resto, una programmazione troppo rigida renderebbe difficile il discorso della responsabilità degli amministratori.

CARBONE PROSPERETTI. Senatore Cardinale, lei prima chiedeva se era possibile riassumere i dati per aree ed obiettivi di intervento. Nel referto non vi sono tabelle precise in tal senso, ma comunque è possibile ricostruirle. Si può individuare ciò che è assegnato al commercio con l'estero e all'intervento nel Mezzogiorno. All'inizio si è accennato al perchè non si sia parlato degli aiuti per l'energia, la siderurgia e l'ambiente, così come della Cassa integrazione guadagni, eccetera. Tuttavia anche per questi settori, con una operazione di scorporo dei dati contenuti nel referto è possibile ricostruire l'ammontare delle erogazioni (partendo dalle voci indicate nelle tabelle B). Va tenuto conto comunque del fatto che il referto va letto con tutte le osservazioni e le note contenute nelle tabelle, con gli incroci e le interconnessioni che riguardano i vari dati. Con tale sistema si può appunto arrivare a ricostruire un singolo settore. Nelle tabelle infatti si trovano, oltre ai dati finanziari, i dati normativi e note sulla natura di aiuto o meno di un intervento.

FOSCHI. Vorrei spostare per un attimo il discorso sul versante del fruitore dei benefici creditizi, e mi riferisco all'ipotesi – che a volte credo sia realtà – di interventi pubblici plurimi, o che comunque si sommano fra loro, per la stessa operazione che può essere di innovazione o di ristrutturazione di un'impresa; si sovrappongono leggi nazionali, leggi regionali, interventi degli enti locali, eccetera; pensiamo ad esempio ad un consorzio di enti pubblici in cui vi è una convenzione con le banche, o cose del genere; il beneficiario è tenuto a dichiarare che, in ragione del beneficio derivante da una determinata legge, non ha poi ricevuto altri benefici. Allora, se il problema esiste, come io credo, in che misura la Corte dei conti è in grado di esperire dei controlli? E comunque, che indicazioni potete dare?

CARBONE PROSPERETTI. Se il Parlamento si decidesse a realizzare una riforma della Corte dei conti che consentisse di compiere indagini sulle finalizzazioni della spesa pubblica già si avrebbe uno strumento molto importante. Già da anni facciamo uno sforzo per raggiungere

questo obiettivo, ma abbiamo realmente grandi limiti di carattere normativo che non ci consentono di fare di più. È un po' il problema delle duplicazioni degli interventi, che nel sistema non dovrebbero essere possibili perchè le varie leggi prevedono sempre delle clausole finali. Pertanto, chi fa la domanda per un determinato aiuto non ne può ottenere un altro. In questo senso, il sistema si era organizzato.

FOSCHI. Ma anche le camere di commercio possono compiere atti amministrativi controllati poi dal Ministero dell'industria!

CARBONE PROSPERETTI. Il fenomeno è certo possibile, ma noi non abbiamo alcun potere per esaminare meglio la situazione. Bisognerebbe effettuare, infatti, l'indagine sull'ultima destinazione per ogni stanziamento.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome della 10ª Commissione e della Giunta, il consigliere Bonadonna e i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione.

Il consigliere Riccardo Bonadonna, il consigliere Anna Maria Carbone Prosperetti e il consigliere Felice Serino vengono congedati.

Viene quindi introdotto il dottor Tommaso Padoa-Schioppa, accompagnato dai dottori Francesco D'Errico e Francesco Maria Frasca.

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia

PRESIDENTE. Rivolgo al dottor Padoa-Schioppa e ai suoi collaboratori un vivo ringraziamento per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori. Siamo alle battute finali della indagine conoscitiva sulla politica degli aiuti alle imprese e dovremo elaborare il documento conclusivo. In questa ottica vorremmo ascoltare le vostre osservazioni in merito.

Do quindi la parola al dottor Padoa Schioppa per una esposizione introduttiva.

PADOA-SCHIOPPA. Signor Presidente, la Banca d'Italia sta finendo di mettere a punto uno studio, che penso vi potrà essere consegnato nei prossimi giorni o nella prossima settimana. Ora leggerò una relazione che riprende gli schemi di tale studio e ne fa una sintesi.

Il libro bianco sugli aiuti di Stato alle imprese contiene «una ripartizione analitica degli aiuti in funzione del loro volume, tendenza, configurazione e obiettivi». La sua redazione risponde all'esigenza di rafforzare la base di conoscenze della Commissione delle Comunità europee per un'efficace azione a tutela della concorrenza nel mercato interno, contrastando il rischio di una proliferazione dei regimi di aiuto.

Tale rischio è da connettere con la perdita di grandi libertà nelle politiche commerciali dei paesi membri per effetto del processo ormai inoltrato di completamento del mercato unico europeo. Non è infatti casuale che la pubblicazione del libro bianco sugli aiuti di Stato sia

intervenuta a trent'anni dal Trattato di Roma, ma solo a quattro dalla pubblicazione del libro bianco sul completamento del mercato interno e a due anni dall'entrata in vigore dell'Atto unico europeo.

La diffusione dei risultati del libro bianco ha coinciso, inoltre, con la fine di un decennio che ha fatto registrare nei principali paesi industriali una riaffermazione della funzione allocativa del mercato e critiche alle varie forme di intervento pubblico nell'economia. La stessa politica industriale ha perso la connotazione di strumento della programmazione economica, laddove aveva questo ruolo. Essa, assolto il compito di alleviare i costi sociali e produttivi delle turbolenze economiche del decennio precedente, si è volta quasi ovunque a compiti di promozione dello sviluppo, nel rispetto e, soprattutto, nella valorizzazione dei meccanismi allocativi del mercato.

Questa riproposizione del ruolo del mercato ha dato nuovo impulso alla politica comunitaria a difesa della concorrenza, parte integrante del progetto europeo sin dalle origini.

Nel corso dell'esposizione saranno illustrate le verifiche effettuate dei dati del libro bianco e sarà esteso il campo di osservazione all'ultimo biennio. Verrà premessa una breve analisi del ruolo della Commissione in tema di politica della concorrenza e sarà fatto cenno ai problemi di definizione del concetto di aiuto.

Alla base del Trattato di Roma vi è un ordinamento economico nel quale la concorrenza è basilare per il funzionamento del sistema. L'abbattimento delle barriere alla libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali pone la premessa per l'intensificarsi della concorrenza, garantendo il successo delle imprese più efficienti e accrescendo la facoltà di scelta dei consumatori.

Dall'analisi delle disposizioni del Trattato si rileva, inoltre, che il più efficace strumento fra quelli previsti per la realizzazione dei compiti della Comunità è rappresentato dall'instaurazione di un mercato comune. Come già ricordato, nel contesto specifico dell'integrazione comunitaria, un regime di concorrenza non falsato ha il compito di evitare che l'unità del mercato venga rimessa in questione da azioni che hanno per effetto di ristabilire le barriere interne soppresse o di privilegiare taluni operatori economici. Non basta, dunque, per gli Stati membri, aver posto le premesse per l'instaurazione di un regime di concorrenza, ma occorre anche operare per garantirne il mantenimento.

Restrizioni e distorsioni alla concorrenza possono essere poste in essere in primo luogo dalle imprese, attraverso intese o abuso di posizione dominante (articoli 85 e 86); in secondo luogo dai pubblici poteri, attraverso misure in favore delle imprese, e che il Trattato ricomprende nella nozione di aiuti, disciplinandole con gli articoli 92, 93 e 94. Le misure pubbliche, cui si fa riferimento nel Trattato, sembrano essere non solo quelle emanate dai poteri centrali, ma anche quelle delle autorità regionali e locali.

Il Trattato effettua una distinzione tra le misure di carattere generale e quelle che hanno per oggetto determinate imprese o settori industriali: solo le misure del secondo tipo ricadono nel campo di applicazione dell'articolo 92, paragrafo 1, secondo cui «sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi

tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Requisito fondamentale per l'incompatibilità di un aiuto è, pertanto, il suo carattere selettivo (in favore di talune imprese o produzioni); non rientrano nella nozione gli interventi che agiscono indistintamente sull'intera economia.

La distinzione pratica fra le due forme di intervento pubblico è fondata sull'ampiezza delle categorie e dei settori di attività economica destinatari dell'intervento. Si noti che, mentre gli aiuti sono proibiti a norma del citato articolo 92, le misure generali distorsive della concorrenza rientrano nell'ambito degli articoli 101 e 102 (che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni), per il rispetto dei quali la Comunità può emanare normative vincolanti mentre la Commissione può inviare agli Stati membri solo raccomandazioni.

Le azioni della Comunità volte a garantire un pieno svolgimento della concorrenza non implicano disattenzione per i problemi economici e sociali che i paesi membri devono affrontare. La Commissione è disposta ad accettare che gli Stati adottino interventi di portata e durata limitata, quando le decisioni spontanee delle imprese non permettono la realizzazione automatica e socialmente accettabile degli adattamenti necessari. La stessa Commissione ha stabilito però che «l'obiettivo di tali interventi deve essere di reintegrare i settori o le regioni beneficiari in un sistema di concorrenza praticabile ed efficace, riducendo il costo sociale delle trasformazioni, ma senza immobilizzare durevolmente risorse che possono essere utilizzate più efficacemente altrove». Per quanto riguarda l'attività della Commissione, l'articolo 92 del Trattato di Roma stabilisce l'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune, le eccezioni relative ad avvenimenti o a situazioni particolari e le eccezioni che tengono conto dei principali problemi economici e sociali che possono porsi a uno Stato.

L'articolo 93 dà alla Commissione ampi poteri di repressione degli aiuti. Al paragrafo 2, in particolare, esso stabilisce che, superati certi passi di procedura, la Commissione «decide che lo Stato interessato deve sopprimere o modificare nel termine da essa proposto» l'aiuto in questione; e prevede, «qualora lo Stato non si conformi a tale decisione», il ricorso diretto alla Corte di giustizia.

La Commissione, in applicazione di queste disposizioni, ha elaborato alcuni principi: esigenza di una prospettiva comunitaria degli obiettivi perseguiti: gli aiuti, essendo concepiti per fronteggiare problemi nazionali, possono dar luogo a competizione fra Stati membri; rispondenza a criteri economici: le imprese beneficiarie devono essere capaci di affrontare entro un determinato periodo il mercato basandosi sui propri mezzi – ne segue l'opposizione della Commissione agli aiuti che riducono i rischi che l'attività imprenditoriale normalmente comporta o ritardano gli inevitabili adattamenti strutturali; proporzionalità rispetto alla gravità dei problemi da risolvere; temporaneità e regressività: essi devono cessare quando abbano raggiunto l'obiettivo; necessità: in altri termini, non possono essere concessi aiuti solo per conseguire miglioramenti della situazione economica e sociale, che possono essere ottenuti in virtù delle sole forze del mercato.

In materia di aiuti, la Commissione ha un potere ampio e discrezionale. L'ampiezza dei poteri della Commissione è anche la conseguenza della mancata applicazione dell'articolo 94, che dà facoltà al Consiglio, su proposta della Commissione, di adottare una norma quadro vincolante per tutti i tipi di aiuto. L'attuazione dell'articolo 94, mai avvenuta finora, avrebbe tolto alla Commissione parte del suo potere discrezionale e agli Stati membri lo spazio di cui oggi dispongono per negoziare un'applicazione indulgente delle regole di concorrenza.

Il problema di una classificazione dei provvedimenti in favore delle imprese è lontano dall'aver trovato una soluzione soddisfacente.

La Commissione classifica i provvedimenti in tre categorie: interventi diretti a incentivare determinate attività (esportazioni, investimenti, ricerca applicata, eccetera), e interventi diretti a incentivare il complesso di attività svolte da categorie di imprese (le medio-piccole, le artigiane), interventi in favore di specifici settori, in particolare quelli coinvolti in situazioni di crisi, di rinconversione di interventi regionali.

La Direzione generale della Concorrenza considera talune di queste categorie di interventi più compatibili di altre in relazione ai principi liberisti di tutela della concorrenza a cui si ispira (quali gli aiuti alla ricerca, qualli in favore di determinate regioni, eccetera). Un tentativo di classificazione, in base a tali criteri, della legislazione di politica industriale italiana appare difficile non solo perchè in molte leggi si trovano indicazioni di obiettivi troppo generici o molteplici, ma soprattutto perchè in molti casi la prassi operativa diverge dagli obiettivi enunciati.

Oltre agli interventi fondati sul trasferimento di fondi pubblici alle imprese, esistono vari altri strumenti di tipo non erogatorio, quali gli interventi di regolamentazione (tecnica, giuridica, fiscale), quelli diretti a migliorare l'operatività delle imprese (promozione della ricerca presso istituzioni pubbliche), le politiche del mercato del lavoro e della domanda pubblica, che non rientrano nell'ambito di applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato. Come appare da indagini effettuate dall'OCSE, i paesi tendono oggi a spostarsi dall'intervento diretto a quello indiretto.

Calcoli miranti a stabilire l'ammontare degli aiuti di Stato alle imprese difficilmente pervengono a risultati univoci. Il motivo di questa incertezza è da ricollegare a quattro ordini di fattori: differenze nella definizione del soggetto erogante, ossia a quale operatore pubblico occorre fare riferimento; differenze nella definizione del soggetto percipiente, ossia chi sono le «imprese»; differenze nella definizione dell'oggetto della rilevazione, ossia quali forme tecniche di trasferimenti di risorse alle imprese sono da considerare «aiuti»; differenze nel momento a cui si riferisce la rilevazione dei dati.

Le combinazioni di questi quattro fattori possono portare ad ammontari diversi di aiuti di Stato alle imprese, ognuno con la propria giustificazione nell'ambito del contesto in cui sono analizzati.

Emergono difficoltà in riferimento non solo ai risultati comparati a Bruxelles, ma anche al ricalcolo di tali risultati fatto in Italia da diverse istituzioni.

La Commissione CEÈ per il libro bianco si riferisce al bilancio dello Stato, all'Agenzia per il Mezzogiorno e agli enti locali per quanto riguarda il soggetto erogante, alle imprese di taluni settori per quanto riguarda il soggetto percipiente, ai trasferimenti, alle concessioni di crediti e partite finanziarie (valutando il solo elemento di aiuto), alle agevolazioni tributarie e contributive specifiche per quanto riguarda le forme tecniche di trasferimento e alla fase di cassa, con qualche eccezione, rilevata presso l'ente erogante per quanto riguarda il momento.

Vorrei ora svolgere qualche breve considerazione sui conferimenti alle imprese pubbliche.

L'articolo 222 del Trattato stabilisce la neutralità della Comunità nei confronti del regime di proprietà delle imprese. Ciò non ha dispensato la Commissione dal rilevare che nei rapporti finanziari tra lo Stato e le imprese pubbliche si possono verificare forme di aiuto. Per avere conoscenza della natura delle forme di finanziamento, la Commissione ha emanato una direttiva (80/723) sulla trasparenza dei fondi alle imprese pubbliche. La Corte di giustizia delle Comunità europee (luglio 1982) ha riconosciuto la legittimità di tale direttiva, il cui scopo è di porre la Commissione CEE in condizione di verificare con congruo anticipo se i finanziamenti concessi dagli Stati membri alle loro imprese pubbliche possono essere considerati in contrasto con la normativa comunitaria in tema di aiuti, così da consentirle di prevenire eventuali infrazioni mediante l'avvio tempestivo dei procedimenti previsti dal Trattato di Roma in questa materia.

Un'ulteriore enunciazione dei principi generali si può rinvenire in una Comunicazione del 9 settembre 1984 della Commissione agli Stati membri in tema di assunzione di partecipazioni pubbliche nei capitali delle imprese (pubbliche e private). Tale Comunicazione stabilisce che l'apporto di capitale è da considerarsi sovvenzione e quindi aiuto ai sensi dell'articolo 92, quando è compiuto nei confronti di un'impresa che versa in difficoltà finanziarie tali da escludere un rendimento normale dei capitali investiti in un ragionevole periodo di tempo; se il settore in cui l'impresa opera realizza eccessi strutturali di capacità nell'ambito del mercato comune; se, in coincidenza con l'aumento di capitale, si verifica un disimpegno relativo degli azionisti privati, dovuto principalmente alle cattive prospettive di redditività dell'impresa.

L'atteggiamento della Commissione, nei principi, appare corretto e appropriato al fenomeno in esame. Esso consente di approssimare l'elemento di aiuto contenuto nell'apporto di capitale di rischio alle imprese pubbliche attraverso la chiave di lettura della sottoremunerazione dei capitali investiti. Naturalmente la valutazione è difficile, ma andrebbero evitate le semplificazioni, come il ricorso al concetto di perdite ricorrenti. In particolare, nel calcolo della remunerazione dei fondi pubblici occorrerebbe includere i *capital gains*, bisognerebbe considerare l'orizzonte temporale degli investimenti, sarebbe opportuno disporre di indicatori di «redditività di mercato» appropriati, tratti dalla valutazione della *performance* del comparto privato nello stesso periodo e negli stessi settori considerati.

Vorrei passare ora ad alcune principali osservazioni sulla rilevazione statistica del libro bianco della CEE.

Giova ricordare come nel libro bianco si sottolinei che i dati raccolti sono incompleti, che non è agevole identificare gli aiuti e che è necessario approfondire in futuro i lavori. A tal fine sono state richieste agli Stati membri previsioni sistematiche e relazioni sui principali regimi di aiuto in vigore. Nel libro bianco si afferma anche che «le stime per l'Italia sono state verificate solo in parte dallo Stato membro in questione». Conoscendo il linguaggio della Commissione credo che questo significhi che sono state verificate molto poco e che vi è stato in realtà poco contatto tra le amministrazioni italiane e quelle di Bruxelles.

Le fonti utilizzate fanno riferimento principalmente alle rilevazioni dei bilanci pubblici. L'Istituto statistico delle Comunità europee sostiene: «I documenti ufficiali pubblicati dalle amministrazioni nazionali non possono essere utilizzati, così come sono, per il confronto delle finanze pubbliche» (questa era la fonte di cui la Commissione poteva più facilmente disporre).

Esiste quindi un problema di confrontabilità internazionale. Anche le modalità di intervento non facilitano i confronti; in Italia gli interventi sono, in genere, di tipo erogatorio, mentre in altri paesi la pubblica amministrazione attiva altri strumenti, quali la domanda pubblica, la legislazione, la prassi tributaria, eccetera. Infine, essendo gli interventi centralizzati, cioè stabiliti al livello del Governo centrale, e di norma conferiti per legge, è più agevole il controllo, a differenza di altri Stati che si affidano a indirizzi generali e ad atti amministrativi.

Nel prosieguo di questa esposizione saranno formulati alcuni rilievi alla ricostruzione dei dati operata dalla Commissione, senza tuttavia entrare nel merito della metodologia di rilevazione prescelta. Nell'esaminare i dati del libro bianco ci si è attenuti ai criteri in esso enunciati e, in base a questi, si sono verificati i risultati quantitativi.

La principale fonte utilizzata nel libro bianco è il bilancio di cassa dello Stato (come esposto nella relazione generale sulla situazione economica del paese e nelle relazioni trimestrali di cassa del Ministro del tesoro). Tuttavia, ai fini dell'analisi della spesa pubblica in Italia, i movimenti in uscita dal bilancio di cassa sono scarsamente significativi. Infatti, spesso questi fanno riferimento alla creazione di disponibilità in Tesoreria, molto distante temporalmente dalla effettiva erogazione ai beneficiari finali. Si sarebbero dovuti considerare, ove possibile, i dati esposti nei «conti correnti infruttiferi» di Tesoreria e nelle «contabilità speciali» riportate nel conto riassuntivo del Tesoro.

Per i sussidi in conto capitale del bilancio dello Stato si può osservare in primo luogo che vengono presi in considerazione non solo i trasferimenti in conto capitale, le anticipazioni, le partecipazioni e i conferimenti, ma anche gli investimenti diretti dello Stato, che riguardano opere pubbliche.

In secondo luogo non è stata trattata in modo appropriato la distinzione fra trasferimenti in favore delle imprese (private e pubbliche) e trasferimenti agli enti locali e ad altri enti pubblici. La quota di questi ultimi trasferimenti che si trasforma in erogazioni alle imprese può essere rilevata solo nei bilanci degli stessi enti.

Infine, sono stati considerati fondi diretti al sistema bancario, allo spettacolo, all'edilizia e opere pubbliche, alle telecomunicazioni,

nonostante che tali settori produttivi o enti non rientrassero nel campo di indagine del libro bianco.

Per le spese sostenute da comuni e Regioni spesso sono stati considerati i dati della classificazione funzionale della spesa e non l'incrocio tra le classificazioni economica e funzionale, per cui i dati includono spese per acquisti di beni e servizi, investimenti diretti, retribuzioni del personale dipendente e (in un caso) persino gli oneri per interessi. Inoltre, per questi stessi enti si sono considerati molto spesso gli impegni di spesa e non le erogazioni di cassa, sempre per quanto concerne i trasferimenti dagli enti locali alle imprese, poichè non viene esaminato in dettaglio il circuito che lega i trasferimenti dallo Stato ai beneficiari ultimi attraverso gli enti locali, e in alcuni casi si è incorso in duplicazioni.

Gli apporti ai fondi di dotazione degli enti a partecipazione statale sono stati inclusi nella loro totalità, senza distinguere le somme destinate a coprire le perdite accertate nelle aziende operative appartenenti a settori censiti dal libro bianco da quelle destinate alla copertura di perdite in settori esclusi dallo stesso rapporto e da quelle destinate a settori in utile (per il finanziamento dei rispettivi programmi di investimento).

Tenuto conto delle osservazioni precedenti, è stata effettuata una verifica sulle singole voci riportate in schede tecniche per ciascun settore/funzione dagli estensori del libro bianco (per un esame puntuale si rimanda alla nota trasmessa alla Commissione).

Questa revisione ha portato all'indicazione di due valori. Il valore massimo rappresenta il dato del libro bianco depurato dagli ammontari per i quali si nutre la convinzione che non dovevano essere presi in considerazione. Il valore minimo esclude anche le voci sulle quali permangono forti perplessità: in particolare, esse si riferiscono al trattamento dei fondi di dotazione o ad alcune operazioni degli enti locali, che richiederebbero ulteriori approfondimenti.

Vorrei ora formulare alcuni rilievi alla costruzione dei dati operata dalla Commissione della CEE e riassumere poi i principali risultati ottenuti con la revisione.

La revisione compiuta, utilizzando la stessa metodologia seguita dalla Commissione, ha fatto apparire un livello delle sovvenzioni alle imprese e un andamento per il periodo 1981-1986 notevolmente diversi da qulli del libro bianco.

In particolare, circa il livello, l'incidenza dei trasferimenti sul PIL, pari, per il periodo 1981-1986, in media annua, al 5,7 per cento secondo la rilevazione della Commissione, si ridurrebbe di 1,5-3 punti percentuali. Per il settore manifatturiero, la diminuzione risulterebbe di 5-10 punti percentuali, rispetto a una media del 16,7 per cento del valore aggiunto settoriale, indicata nel libro bianco.

Per effetto della revisione, la «anomalia» italiana verrebbe contenuta in misura notevole, ma non annullata.

Nell'ipotesi in cui le stime riviste si collocassero sul valore più elevato, in termini di prodotto interno lordo rimarrebbe uno scarto di circa 2 punti percentuali fra l'Italia e gli altri maggiori paesi della Comunità (4,3 per cento, contro 2,7, 2,5 e 1,8 rispettivamente per Francia, Germania e Regno Unito); per quanto concerne il solo settore

manifatturiero, l'incidenza degli aiuti rispetto al valore aggiunto risulterebbe circa 3 volte superiore a quella degli altri tre paesi presi in considerazione per il confronto.

Qualora le stime corrette fossero quelle indicate con il valore minimo, per il totale delle imprese le differenze con gli altri principali paesi della Comunità risulterebbero trascurabili (2,7 per cento, contro 2,7, 2,5 e 1,8 di Francia, Germania e Regno Unito); mentre l'ammontare degli aiuti alle imprese manifatturiere risulterebbe ancora superiore (5,5 per cento del valore aggiunto, rispetto a 4,9, 3,0 e 3,8).

Riguardo alla dinamica degli aiuti, la revisione indica un profilo decisamente diverso da quello tracciato dalla Commissione, indipendentemente dalla scelta delle stime riviste. Tra il 1981 e il 1986, secondo la Commissione gli aiuti sono andati aumentando. In realtà, gli aiuti presentano un andamento crescente sino al 1983 e una significativa riduzione negli anni successivi; nel 1986, il livello, in rapporto al PIL, risulta (nell'ipotesi massima) inferiore a quello di inizio periodo. Le informazioni statistiche sembrano indicare il notevole contributo dello Stato alla ristrutturazione delle imprese; uno sfasamento temporale della ristrutturazione in Italia, rispetto ai principali paesi della Comunità; una riduzione dei trasferimenti pubblici in connessione con il recupero di redditività da parte delle imprese.

Con la metodologia utilizzata per la revisione dei dati contenuti nel libro bianco, sia pure in via provvisoria, è stata effettuata una verifica per gli anni 1987 e 1988, per i quali la Commissione non ha ancora effettuato i calcoli.

Viene confermata la dinamica decrescente in atto dal 1984, anche se a un ritmo meno intenso. In particolare, gli aiuti al complesso delle imprese, in rapporto al PIL, nell'ipotesi più restrittiva tornano allo stesso valore (2,5 per cento) del 1981; nell'ipotesi di definizione più ampia di aiuto, l'ammontare dei trasferimenti si riduce al 3,3 per cento. La riduzione dell'ultimo biennio è largamente derivante dal contenimento dei fondi di dotazione alle partecipazioni statali.

Considerando gli aiuti al settore manifatturiero, si nota che in rapporto al valore aggiunto essi salgono, nell'ipotesi massima, dal 9,9 per cento del 1981 al 13 per cento del 1983 per poi scendere al 7,6 per cento nel biennio 1987-1988 (andamento analogo, anche se molto meno accentuato, si riscontra nell'ipotesi minima). Da una analisi settoriale si ricava che nell'intero periodo 1981-1988 permangono relativamente stabili gli aiuti al Mezzogiorno e quelli alle piccole e medie imprese; si riducono gli aiuti ai settori della siderurgia e delle costruzioni navali; aumentano quelli all'esportazione e per ricerca e sviluppo (questi ultimi nel 1988 non superano ancora il 2 per cento degli aiuti complessivi).

In sintesi, l'esame del libro bianco della CEE, e l'estensione della rilevazione agli anni 1987-1988, mostrano una riduzione degli aiuti a partire dal 1983, ma non ancora tale da portarli a livelli coerenti con quelli erogati dagli altri paesi europei. Condizioni strutturali dell'economia italiana possono spiegare l'attuale scarto (articolazione settoriale delle produzioni, diffusione del progresso tecnico, ampiezza del comparto pubblico); tuttavia, possono esserci ormai gli estremi per un riesame di ammontari e modalità delle forma di aiuto in modo da realizzare una maggiore coerenza tra criteri comunitari e finalità interne.

La correzione compiuta è molto notevole dal punto di vista dell'accuratezza con cui la Commissione aveva fatto i suoi calcoli, ma non modifica il messaggio fondamentale che emerge dal libro bianco, il quale colloca l'Italia fuori linea rispetto agli altri paesi della Comunità in materia di aiuti. Man mano che si consolida la redditività delle imprese, la politica industriale, nei suoi aspetti di erogazione di sussidi, può richiedere minori risorse ed essere resa più selettiva. A questi fini, le indicazioni provenienti dalla Commissione CEE possono risultare utili: il rigore nello scrutinio degli aiuti alle imprese può contemporaneamente assicurare ai consumatori i benefici derivanti da una maggiore concorrenza e ai contribuenti quelli derivanti da una minore pressione sulle finanze pubbliche.

Vorrei concludere osservando che l'attività che la Commissione delle Comunità europee ha svolto e quella che si appresta a svolgere in futuro sono di grande importanza, specialmente in previsione del mercato unico.

Il censimento degli aiuti alle imprese non è facile perchè le modalità di intervento in favore delle imprese sono numerose, di tipo diverso e non sempre trasparenti. Per giungere a risultati soddisfacenti è necessario uno stretto collegamento tra i rappresentanti della Commissione e i rappresentanti nazionali nell'esaminare le informazioni statistiche di base.

La realizzazione del mercato unico determinerà un aumento della concorrenza e un miglioramento dell'efficienza del comparto produttivo. Le azioni dirette ad assicurare il rispetto della concorrenza debbono essere considerate particolarmente utili da paesi, come l'Italia, caratterizzati da imprese di medie dimensioni mediamente più ridotte, rispetto a quelle dei principali paesi europei. Il fatto che in un mercato unico europeo la competizione si realizzi sempre più su scala internazionale rafforza l'esigenza di norme e provvedimenti diretti a contrastare ogni forma di distorsione della concorrenza, derivi essa da comportamenti di imprese o da comportamenti delle amministrazioni pubbliche. La tutela dei consumatori o delle imprese minori giustifica un rafforzamento degli organi comunitari preposti alla politica della concorrenza.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Padoa-Schioppa per la sua esposizione.

I senatori che intendono porre quesiti al Vice direttore generale della Banca d'Italia hanno facoltà di parlare.

Comincerò io stesso a porre alcune domande.

Mi sembra che anche dalla lettura del rapporto della Banca d'Italia emerga un *deficit* di trasparenza tra l'Italia e la Comunità. Vorrei allora chiederle se non ritiene opportuno aprire un negoziato tra il Governo italiano e la Comunità per eliminare questa situazione.

Passando a una seconda questione che non appartiene alla sfera della trasparenza ma a quella della filosofia di certi sistemi economici, esiste una difficoltà della Commissione a comprendere il sistema delle partecipazioni statali. Anche in questo caso non si è fatto un grande sforzo da parte italiana per illustrare in sede comunitaria il nostro sistema. Ritiene opportuno avviare un negoziato anche per tale

questione specifica, per determinare criteri e modalità d'esame della nostra politica delle partecipazioni statali?

Inoltre vorrei conoscere la sua opinione circa il fatto se per il futuro sia opportuno immaginare una produzione legislativa da parte italiana che preveda, prima di approvare una legge relativa alla concessione di aiuti alle imprese, l'acquisizione del parere della Comunità. Naturalmente il Parlamento italiano rimarrebbe comunque libero di legiferare secondo i propri criteri, avendo però acquisito un parere per sapere se le sue scelte sono ritenute compatibili o meno con gli orientamenti della Comunità.

Per quanto riguarda le politiche industriali, già si sono registrati importanti miglioramenti in Italia nel senso di un avvicinamento agli *standards* anche per quanto riguarda l'intervento pubblico nell'economia, la trasparenza e la politica degli aiuti?

GIANOTTI. Il documento che ci è stato presentato è estremamente interessante e per il nostro lavoro sarà ancora più importante poter disporre del documento finale che voi elaborerete. Il libro bianco è opera non dell'attuale Commissario comunitario per la concorrenza, bensì del precedente, e di fronte ad alcune osservazioni su di esso da noi avanzate all'epoca ci si disse che i dati su cui si era lavoro non erano stati raccolti discrezionalmente dagli autori del libro bianco, ma che era stato inviato del personale direttamente a Roma, dove erano stati allacciati contatti con il Ministero del tesoro e con altre istituzioni dello Stato che avevano fornito i dati. Si pone quindi un problema non solo dal punto di vista della conoscenza dei dati, ma anche da quello dell'accesso ai finanziamenti nell'ambito dei rapporti tra lo Stato italiano e la Comunità economica europea. È una questione molto importante che il Parlamento deve affrontare e al riguardo mi interesserebbe conoscere l'opinione della Banca d'Italia.

PADOA-SCHIOPPA. Quanto affermato dal senatore Gianotti a proposito del precedente Commissario comunitario si ricollega alla prima domanda del Presidente, relativa al problema del *deficit* di trasparenza per quanto attiene alle condizioni di fatto relativamente ai dati e agli istituti. Un chiarimento tra i servizi della Commissione CEE e lo Stato italiano è assolutamente fattibile e, per l'esperienza che ho delle istituzioni comunitarie, è anche desiderata da Bruxelles: in questo senso appare forse eccessivo usare il termine «negoziato» perchè si tratta di un chiarimento tecnico che può essere organizzato senza particolari difficoltà. Gli stessi colleghi del servizio studi della Banca d'Italia, che hanno redatto il lavoro che oggi abbiamo presentato e che verrà completato dalla memoria tecnica che faremo pervenire a questa Commissione, hanno avuto contatti con l'amministrazione di Bruxelles la quale si è dichiarata pronta ad un chiarimento metodologico. Non è detto che ci si trovi sempre d'accordo su tutto, ma certamente non è interesse della Commissione che nelle sue pubblicazioni trovino posto cifre e dati che si espongono a critiche.

Per quanto riguarda il problema delle partecipazioni statali, effettivamente vi è una difficoltà da parte dell'amministrazione comunitaria a comprenderne esattamente la natura; in questo senso le

partecipazioni statali corrono il rischio di trarre il peggio dai due mondi a cui appartengono, nel senso di trarre gli elementi negativi che possono derivar loro dal fatto di essere considerati, sotto certi profili, come pubbliche e nel contempo gli elementi negativi che derivano loro in alcuni casi dal fatto di essere private. Può darsi che per questo specifico problema sia appropriato il termine «negoziato».

In alcuni casi specifici sicuramente in passato vi sono stati dei chiarimenti; penso ad esempio al campo della siderurgia. Vi sono state occasioni per rappresentare la peculiarità delle forme istituzionali italiane. Non so se vi è stata una presentazione completa e non riferita ad un caso specifico, e quella degli aiuti potrebbe essere un'occasione buona per un chiarimento più generale. Resta il fatto che il rapporto funzionale che il bilancio pubblico può avere con gli enti a partecipazione statale diventa il canale per una erogazione di aiuti non ammessi dall'articolo 92 del trattato di Roma. È un errore considerare che tutto ciò che passa attraverso quel canale è da considerarsi come un aiuto, ma sarebbe un errore anche pensare esattamente il contrario. In questo senso si pongono difficoltà metodologiche legate alla remunerazione del capitale investito, al confronto fra tale remunerazione e quella normale in analoghi settori; pertanto bisogna essere pronti ad affrontare questo terreno metodologicamente difficile. Si può pensare che sia anche utile affrontare questa difficoltà proprio come criterio di verifica dell'economicità di certi investimenti.

Per quanto riguarda la domanda se sia prevedibile o almeno auspicabile che una disposizione di legge stabilisca il preventivo parere della Comunità economica europea in materia di aiuti, posso dire di aver visto effettuare nella pratica questo tipo di verifica preventiva da parte di altri paesi molto più intensamente che da parte italiana. Uno dei motivi risiede nel fatto che in quasi tutte le amministrazioni degli altri paesi il numero dei funzionari che hanno avuto o che continuano ad avere esperienze lavorative a Bruxelles è molto alto e quindi conoscono molto bene le chiavi di lettura della Commissione. In secondo luogo, spesso vi è un contatto molto stretto tra amministrazione nazionale e amministrazione comunitaria. Nella sostanza questo tipo di verifica preventiva sarebbe estremamente utile perchè farebbe guadagnare tempo e darebbe certezza alle stesse imprese che ricevono gli aiuti.

Sulle forme che questa verifica può assumere (una legge o l'instaurazione di una prassi) non ho una opinione precisa che mi spinga a preferire l'una o l'altra ipotesi.

Il presidente Cassola ha poi parlato di avvicinamento agli *standards* di intervento pubblico degli altri paesi. Ritengo che tale processo di avvicinamento sarà imposto dalla logica stessa del Mercato unico che non consiste nell'armonizzare tutta la legislazione economica in sede comunitaria, come si era tentato di fare nei primi anni di avvio del Mercato comune europeo, ma nel lasciare che questi ordinamenti operino liberamente e quindi siano posti in concorrenza tra loro. Certamente vi è una notevole probabilità che da parte di molti paesi si studino molto attentamente gli ordinamenti degli altri paesi per capire ciò che li pone in condizioni di svantaggio al fine di eliminare differenze nell'ambito di ciascun settore produttivo. Se l'Italia si muovesse in

questa direzione non farebbe altro che mantenersi all'interno della logica stessa che spinge alla creazione del Mercato unico europeo.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per il contributo che ci hanno fornito, contributo che potrà anche essere una buona base per il chiarimento tra il Governo italiano e la Comunità economica europea, e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO