

(N. 293-A)

Resoconti XVIII

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1980
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1980-1982**

**ESAME IN SEDE REFERENTE
DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA
DEL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
PER L'ANNO FINANZIARIO 1980**

(Tabella n. 18)

**Resoconti stenografici della 5^a Commissione permanente
(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)**

INDICE**SEDUTA DI MERCOLEDI' 9 GENNAIO 1980**

PRESIDENTE Pag. 924, 934, 941 e *passim*
CAROLLO (DC) 935, 936, 937
FERRARI AGGRADI (DC) 942
LOMBARDINI, *ministro delle partecipazioni
statali* 934, 935, 937 e *passim*
MILANI (PCI) 942, 943
PETRILLI (DC) 942
RIPAMONTI (DC) 943, 944
ROSA (DC), *relatore alla Commissione* . . . 924

SEDUTA DI GIOVEDI' 24 GENNAIO 1980

PRESIDENTE Pag. 945, 957, 963
CAROLLO (DC) 953
FERRARI AGGRADI (DC) . . . 950, 955, 956 e *passim*
LOMBARDINI, *ministro delle partecipazioni
statali* 946, 950, 959 e *passim*

MILANI (PCI) Pag. 946, 950
ROSA (DC), *relatore alla Commissione* . 957, 958
ROMEO (PCI) 955, 956, 958 e *passim*

SEDUTA DI MERCOLEDI' 9 GENNAIO 1980

Presidenza

del Presidente DE VITO

I lavori hanno inizio alle ore 10,25.

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 1980 e Bilancio pluriennale
per il triennio 1980-1982 (293)**

**Stato di previsione della spesa del Mi-
nistero delle partecipazioni statali per
l'anno finanziario 1980 (Tabella n. 18)**

(Esame e rinvio).

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 - Stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1980 ».

Prego il senatore Rosa di riferire alla Commissione sul predetto stato di previsione.

R O S A , *relatore alla Commissione*. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, l'esame del bilancio di previsione del Ministero delle partecipazioni statali offre l'occasione, specialmente quest'anno, per un ampio e approfondito dibattito sulla situazione, estremamente grave e delicata, delle Partecipazioni statali che rappresentano una componente condizionante, e perciò essenziale, dell'economia italiana, sia per la loro incidenza sull'occupazione, sugli investimenti, sul fatturato complessivo delle attività nei settori industriali e dei servizi, sia per l'importanza strategica degli stessi settori nei quali le Partecipazioni operano, sia infine, per il loro impegno nel Mezzogiorno, dove quello che è stato fatto è dovuto in grande prevalenza all'intervento delle Partecipazioni statali, che vi hanno realizzato una vasta ed articolata gamma di iniziative. Sul merito di esse, così come sulla loro validità, si possono esprimere riserve e critiche o, per taluni aspetti, anche dissenso, ma a me sembra, tuttavia, non potersi mettere in dubbio che ove non vi fosse stato l'intervento massiccio delle Partecipazioni statali, che è valso comunque a formare una trama industriale di tipo moderno, le condizioni del Sud sarebbero ben più gravi di quanto oggi non siano.

Le Partecipazioni statali, però, vivono ed operano in un contesto ben definito che è quello italiano, di cui, in quanto aziende, non possono non risentire i riflessi. Sarebbe, quindi, una esercitazione di scarso significato pratico compiere una analisi della situazione del sistema, che è andata progressivamente deteriorandosi, soprattutto sul piano finanziario, se non si esaminasse, in un rapporto di causalità con lo stato di gravissime perduranti difficoltà dell'economia italiana,

nel cui ambito i problemi, quando sembra che possano essere se non risolti, almeno attenuati, si ripresentano in forme recidivanti. È il caso dell'inflazione, tornata a livelli sconosciuto fra i nostri *partners* comunitari — si parla oggi di nuovo di un venti per cento — assieme ad altri fenomeni, per certi aspetti, anche più gravi: la minaccia, ad esempio, della recessione, rafforzata dall'aumento, d'altro canto necessario, del costo del denaro, deciso nel quadro di misure intese a contenere la stessa inflazione.

È su questi problemi che dobbiamo soffermarci traendone conclusioni capaci di consentirci una più puntuale verifica dell'adeguatezza, rispetto ad essi, dei programmi pluriennali delle Partecipazioni statali, nonché della validità, sempre rispetto ai problemi socio-economici attuali del nostro Paese, della funzione del sistema imprenditoriale pubblico. Penso, quindi, che si vorrà convenire sulla opportunità di premettere ad un esame dei problemi attinenti le Partecipazioni statali una sintetica ricognizione dell'attuale situazione del sistema economico nazionale.

Che l'economia italiana si trovi, alla soglia degli anni '80, di fronte ad una svolta può non essere una affermazione originale, ma rispecchia fedelmente i fatti. Crisi energetica, inflazione a due cifre, disoccupazione giovanile e non, arretratezza del Mezzogiorno e caduta degli investimenti, per parlare dei fenomeni più vistosi che si manifestano attualmente, vanno costituendo sempre più i connotati caratteristici dell'attuale fase di stagnazione dell'economia italiana. Mi sia consentito ricordare che il tragitto seguito dal nostro Paese negli ultimi tre decenni può essere scomposto in due periodi ben definiti, l'avvicinarsi dei quali si è verificato attorno agli anni 1968-1969. È accaduto che sino a quegli anni, e a partire dalla fase iniziale post-bellica, lo sviluppo italiano ha potuto contare su una evoluzione equilibrata del reddito e della produttività e su di una combinazione particolarmente favorevole di altri fattori: si è verificato innanzitutto, il miglioramento continuo nelle ragioni di scambio tra manufatti e materie prime importate; una evoluzione della do-

manda mondiale favorevole allo sviluppo delle nostre esportazioni si è, inoltre, congiunta positivamente ad una situazione sociale interna relativamente stabile, che ha consentito l'adozione di politiche monetarie e fiscali compatibili con le esigenze di stabilità e di crescita.

Il ruolo delle banche di deposito nel finanziamento dello sviluppo andò così accrescendosi, mentre veniva posto in atto un meccanismo di trasformazione del credito quanto alle scadenze. I depositi a breve delle banche, infatti, venivano utilizzati per concedere crediti a lungo attraverso la sottoscrizione di obbligazioni, formalmente smobilizzabili in qualunque momento. Sicchè nel periodo sino al 1968 lo sviluppo continuò ad un tasso piuttosto elevato per effetto anche di una fase di espansione dell'economia mondiale, caratterizzata nel nostro Paese da una sensibile ripresa degli investimenti, favoriti anche dal fatto che i tassi di interesse interni risultavano quasi inferiori a quelli prevalenti sui mercati internazionali, in particolare sul mercato dell'eurodollaro. L'aumentare, però, del divario fra tassi di interesse interni ed internazionali nel 1969 obbligò ad abbandonare la politica di stabilizzazione dei tassi interni e a ritoccare in aumento, dopo 12 anni di stabilità, il tasso di sconto. Sicchè fino a quel momento, l'andamento positivo dal lato dei costi e dei prezzi consentì una dinamica altrettanto favorevole ai margini di profitto delle imprese, e un tasso di accumulazione molto sostenuto. Con l'avvento del secondo periodo sono venuti meno, uno ad uno, i fattori che avevano sostenuto lo sviluppo e favorito il cosiddetto « miracolo economico ». Sono evidenti gli effetti negativi dovuti ad eventi internazionali quali la crisi del petrolio, del 1973 e successive, il rallentamento del commercio mondiale e il disordine monetario verificatosi a livello internazionale, in particolare dopo la caduta del sistema che porta il nome della cittadina di Bretton Woods. Tali eventi, però, non devono far passare sotto silenzio che il meccanismo di crescita ha incominciato ad incepparsi verso la fine degli anni '60, anche a causa di una serie di fattori assolutamente interni al nostro sistema economico, come la

spinta di rivendicazioni sindacali, che io ritengo giustificata dai livelli salariali e dalle normative vigenti al momento. Ma il punto che voglio considerare come stato obiettivo acquisito per giusto la richiesta e l'ottenimento di più alti salari e di una migliore condizione della fabbrica, è il modo come le rivendicazioni vengono gestite in un clima sociale e politico spesso assai teso. Il 1969, infatti, registra un'acuta conflittualità, che continuerà negli anni successivi, anche se con minore forza, con 228 milioni di ore di sciopero e una caduta del 9 per cento in un anno dell'attività produttiva globale. I nuovi contratti ridussero sia la durata del lavoro, questo mi sembra giustissimo, sia la mobilità, anche all'interno delle singole aziende, abbassando il grado di utilizzo degli impianti, con conseguenze negative sulla produttività e con la progressiva caduta del saggio di accumulazione. Ciò è tanto più grave se si tiene presente il fatto che la nostra situazione di capitale industriale per occupato è mediamente molto inferiore a quello dei Paesi comunitari. Questa situazione di per sé difficile diviene grave con la crisi energetica susseguente la guerra del Kippuz, che, quadruplicando di colpo il prezzo del petrolio, introdusse un fattore di squilibrio di eccezionale portata, provocando un rallentamento della domanda estera, introducendo un moltiplicatore dell'inflazione endogena — il deprezzamento della moneta tra il 1973 e il 1974 passò, infatti, sulla base dell'indice dei prezzi al consumo, dal 10,8 per cento al 19,1 per cento — e determinando forti passivi nella nostra bilancia esterna.

L'instabilità politica, il prolungarsi delle fasi recessive rispetto a quelle espansive, l'elevato costo del denaro hanno ridimensionato o annullato i piani di sviluppo aziendali, limitando fortemente la possibilità di ripresa degli investimenti e, in definitiva, reso in questi anni più grave il divario rispetto alle condizioni operative dei prezzi concorrenti. In particolare il costo del denaro funge da deterrente per gli investimenti e allontana un durevole ritorno ai livelli necessari per affrontare gli squilibri strutturali della nostra economia. Questa situazione non poteva non danneggiare maggiormente l'area più de-

bole. Infatti, i prolungati periodi di stagnazione hanno finito per penalizzare la nascente struttura produttiva meridionale, nell'ambito della quale, tra l'altro, hanno peso rilevante attività appartenenti ai settori più duramente colpiti dalla crisi. Sono noti a tutti i gravi problemi di risanamento finanziario e di ristrutturazione degli impianti nella petrolchimica, nel settore delle fibre, nella siderurgia e nell'alluminio, nella cantieristica. La quota degli investimenti industriali nel Mezzogiorno sul totale del Paese che è salita progressivamente sino agli inizi degli anni '70, ha così cominciato a declinare ed oggi, rispetto a quel periodo, può registrarsi una forte diminuzione del volume degli investimenti ed una drammatica impossibilità ad assorbire nuova occupazione.

La caduta, poi, del saggio di accumulazione su scala nazionale ha inoltre impedito l'avvio di un processo di riconversione del sistema industriale, in risposta alle mutate condizioni degli assetti economici internazionali e all'aggravarsi della crisi energetica: entrambi questi fatti rappresentano ulteriori elementi permanenti di vulnerabilità della nostra struttura produttiva.

Specialmente il problema energetico è da valutare con la massima attenzione, se si consideri la disgregazione dell'OPEC e l'aumento vertiginoso del greggio: bisogna ricordare che nel 1978-79 il petrolio è stato pagato da 12,7 a 16 dollari al barile; mentre il 1980 si è aperto con il prezzo del greggio che va dai 24 ai 26 dollari dei paesi moderati agli oltre 40 dollari del mercato libero di Rotterdam.

Ritengo, pertanto, che tra le molte urgenze, quella della politica energetica può essere indicata come prioritaria nelle azioni da portare a compimento nel breve periodo.

Da tutto ciò appare evidente che il nodo da sciogliere per avviare a soluzione i problemi accennati — riassorbire la disoccupazione attuale e consentire l'accesso al mondo produttivo alle nuove leve di lavoro — è quello della rimozione degli ostacoli che impediscono al meccanismo di sviluppo di riprendere a funzionare. A me pare, però, che il sistema produttivo non è di per sé capace di riattivare spontaneamente tale meccanismo, ne può

farsi esclusivamente carico della soluzione degli squilibri settoriali e territoriali, che permangono nel sistema da un decennio.

È pertanto necessario che venga attuata una politica economica organica in un quadro di programmazione nazionale, ben graduato negli obiettivi e nelle priorità ed efficacemente attrezzato dal punto di vista degli strumenti legislativi e amministrativi necessari per realizzarla.

Ed è bene ribadire che la gravità del problema meridionale esige particolare, concreto, grande impegno da parte delle forze politiche e sociali, sindacati, imprenditori pubblici e privati, nell'interesse dell'intero sistema economico nazionale. Lo stesso ruolo degli organismi interessati a quest'area, la Cassa del Mezzogiorno e il sistema delle partecipazioni statali, deve essere ripensato secondo questa ottica prioritaria e potenziato di conseguenza. La stessa politica industriale, che con la legge 675 segna il passaggio delle erogazioni a tappeto ad interventi prioritari, va rilanciata e resa immediatamente efficace.

Occorre, infine, che come non è purtroppo accaduto sempre nel passato decennio, gli interventi di politica congiunturale vengano armonizzati con le azioni di sviluppo, affinché queste ultime non vengano sacrificate permanentemente a decisioni di carattere congiunturale, da non doversi sempre ritenere prioritarie. Trattasi di condizioni di cui è certo difficile e non rapida la realizzazione; del resto il loro pieno conseguimento significherebbe il definitivo superamento della attuale fase di crisi e il ritorno del Paese su posizioni che permettano una nuova fase di crescita sufficientemente sostenuta, stabile e duratura per compiere nuovi progressi verso la soluzione dei problemi strutturali del Paese. Nell'attesa di pervenire ad una tale situazione è però urgente intervenire per affrontare alcuni problemi che gravano pesantemente sull'azione della nostra industria, privata e pubblica, in specie se di grandi dimensioni, al fine di evitare ogni ulteriore deterioramento della nostra posizione.

Onorevoli colleghi, nell'ormai lunga crisi dell'economia italiana che ha investito soprattutto, con pesanti conseguenze produttive

ve e di mercato i settori più importanti del sistema imprenditoriale pubblico le partecipazioni statali non potevano rimanere delle isole di stabilità e di sviluppo. Anzi, proprio perchè il loro impatto con la crisi è avvenuto subito dopo un periodo di intense realizzazioni, che le aveva provate sul piano tecnico e finanziario, esse ne sono state duramente colpite, forse più di molte imprese private che, per il minor sforzo imprenditivo nel periodo immediatamente precedente la crisi e per la maggiore capacità di adeguamento gestionale alla realtà di una difficile congiuntura, hanno potuto assorbire meglio i contraccolpi di una crisi caratterizzata, sempre, da forti tensioni inflazionistiche e, molto spesso, anche da andamenti recessivi che a quelle si sono sovrapposte.

Riterrei pertanto ingiusto caricare di ogni responsabilità le partecipazioni statali, addebitando ad esse, semmai ci fossero, le colpe della crisi che indeboliscono il sistema economico italiano da oltre un decennio.

Credo, invece, che dovremmo ricercare le cause per una valutazione obiettiva dell'attuale situazione del sistema delle partecipazioni statali; sistema che, nelle sue origini e nella sua evoluzione, riflette non già prefigurazioni statalistiche di natura ideologica, bensì contenuti programmatici votati dai problemi che, con l'intervento pubblico, in epoche diverse, si è ritenuto di poter risolvere.

L'intervento pubblico, in Italia, lo si è realizzato mediante una formula originale che rispetta il principio della impresa e le regole del mercato, associando all'impresa stessa il capitale privato. Il nostro intervento pubblico viene così a differenziarsi nettamente dalle prevalenti esperienze estere e si incentra su presupposti fondamentali che ne informano tutta la filosofia: partecipazione azionaria dei privati, economicità della gestione, imprenditorialità. Tre presupposti, come è facile osservare, in stretta interdipendenza fra loro. La politica dei salvataggi industriali, che aveva dato origine alle partecipazioni statali, poteva sembrare in contrasto con gli indicati principi, ma essa non avrebbe potuto essere che un « momento » del nuovo sistema imprenditoriale pubblico,

inteso al recupero di aziende ammalate, al loro risanamento, nonchè, una volta risanate, alla loro restituzione alle regole del mercato.

Il sistema aveva in sé una sua logica di fondo che ha dato, sin dagli anni della ricostruzione posbellica, nonostante le deroghe imposte da difficili situazioni sociali, risultati positivi. Così per l'IRI, l'ENI e l'EFIM, caratterizzati tutta da una struttura polisetoriale integrata, ai quali sono da aggiungere, per completare la topografia del sistema, altri due, l'Ente del Cinema e l'Ente per la gestione delle terme, nettamente differenziati dai precedenti per lo specifico campo operativo, le dimensioni e, infine, la caratteristica della unisetorialità.

Le partecipazioni statali, già nella prima metà degli anni cinquanta, avevano acquisito una tale ampiezza ed importanza nel sistema economico e produttivo italiano da far sì che la nostra economia, pur saldamente ancorata al mercato, venisse più accentuatamente configurandosi come un'economia mista, in cui si integrano l'iniziativa privata e l'iniziativa pubblica, finalizzata questa ultima ad occupare spazi operativi dalla prima trascurati o a svolgere funzioni, in campo produttivo, che meglio potevano da essa venire svolti, anche nell'interesse degli operatori privati.

Una così ampia e caratterizzante presenza dello Stato nell'economia imponeva l'esigenza di una sua gestione unitaria a livello di responsabilità politica, capace, tra l'altro, di ricondurre ad unità di coordinamenti obiettivi un sistema pluralistico (cioè formato da più soggetti operativi), sia di conciliare l'ottica e gli interessi aziendali del sistema stesso.

Ecco allora la costituzione del Ministero delle partecipazioni statali, avvenuta nel 1956 che diventa un momento politicamente qualificante dell'intervento pubblico nell'economia rispetto al quale il potere politico assumeva compiti di direttiva e di controllo, senza tuttavia interferire nella sfera di autonomia delle scelte e della gestione aziendale. È un aspetto questo che va sottolineato, poichè esso riconferma, è mia ferma convinzione, la validità di quelli che sono definiti i « presupposti » della filosofia delle parteci-

pazioni statali, fra i quali emerge in primo luogo l'imprenditorialità. Ed è del tutto evidente che non può esservi imprenditorialità senza autonomia decisionale e gestionale.

Il sistema ha funzionato oltre ogni ottimistica previsione negli anni cinquanta, durante i quali ha dato un apporto determinante al rapido sviluppo dell'economia nazionale che doveva portare a quella radicale trasformazione delle nostre strutture socioeconomiche a cui si è dato il nome di « miracolo economico ». Desidero accennare ad alcune trasformazioni, pur con i loro limiti, di incontestabile importanza, per sottolineare il ruolo che ha interessato la stessa iniziativa privata, la cui espansione è stata favorita dalle condizioni di un eccesso conveniente all'approvvigionamento di acciaio e di materie prime energetiche.

Mi riferisco particolarmente alla siderurgia e ciclo integrale, basata su una tecnologia di elevatissima qualificazione e alla non meno qualificante svolta energetica, resa possibile da una gestione non speculativa delle riserve di metano scoperte nella Valle Padana e dalla politica di energia a bassi prezzi.

Negli anni sessanta, nonostante il deludente andamento congiunturale che ne ha caratterizzato un non breve periodo, il sistema delle partecipazioni statali ha continuato ad espandersi, intensificando e affinando tra l'altro il suo intervento nel Mezzogiorno, della cui industrializzazione è stato il protagonista, essendosi ridotta la presenza dei privati ad iniziative episodiche.

Cito, il centro siderurgico di Taranto, nonché i complessi petrolchimici di Gela e Val Basento, oltre ad interventi di minori dimensioni nei settori meccanici e tessile.

È il periodo in cui (1963-65) si manifesta il negativo andamento congiunturale rispetto al quale le partecipazioni statali riescono a svolgere, diversamente da quanto si verificherà per la crisi ben più grave del decennio successivo, una efficace azione anticiclica, compensando, in parte, con una più vivace dinamica degli investimenti e dell'occupazione, la fase riflessiva dell'imprenditorialità privata.

Ma è proprio di quel tempo il manifestarsi dei primi sintomi di squilibrio finanziario,

che costringono gli stessi enti di gestione a ricorrere all'indebitamento entro limiti molto ampi. L'incidenza del fondo di dotazione, cioè il capitale di rischio degli enti, sull'ammontare delle immobilizzazioni tecniche si riduce a valori quasi irrilevanti. La conseguenza è che il ricorso all'aumento del fondo di dotazione diventa inevitabile e si trasformerà in prassi costante. Prassi, del resto, ineccepibile, tenuto conto della necessità di una congrua partecipazione del capitale di rischio al funzionamento degli investimenti.

Nel frattempo l'andamento di taluni settori denunciava forti smagliature nel rapporto costi-ricavi, richiedendo, come nel caso dei cantieri navali, un massiccio intervento riordinatore. Sono sintomi premonitori di una situazione che si sarebbe aggravata e che, comunque, non hanno rallentato l'espansione delle partecipazioni statali. Tra la fine degli anni sessanta e la prima metà degli anni settanta. Viene così realizzato il prodotto della Alfa-Sud, con il quale si localizza nel Mezzogiorno un'industria meccanica di livello europeo che, sollecitando una vasta gamma di attività indotte, avrebbe dovuto rappresentare un nucleo di espansione industriale autopropulsivo. Si avvia la realizzazione del complesso metallurgico dell'alluminio e quelli piombo-zinciferi in Sardegna; si costituisce il centro chimico di Ottana; si porta a dieci milioni di tonnellate, dalle cinque iniziali, la capacità del siderurgico di Taranto.

Nel frattempo, però, si profilano i sintomi di una involuzione congiunturale: la chimica, il tessile, la siderurgia, la metallurgia dei non ferrosi, l'industria alimentare da poco acquisita dalle partecipazioni statali, e in via di assestamento, i più importanti comparti della meccanica (automotoristica, cantieri navali, grandi motori, elettronucleare) accentuano o entrano in crisi. Anche i servizi seguono lo stesso andamento; per i trasporti marittimi la ristrutturazione non aprirà maggiori prospettive, mentre i trasporti aerei subiscono pesantemente l'impatto con il rapido aumento dei costi petroliferi.

La crisi del sistema delle partecipazioni statali complessa nelle sue cause, in cui si intersecano fattori di mercato a fattori di costo e a fattori finanziari, si aggraverà pro-

gressivamente fino alla ampiezza di intensità attualmente raggiunta sulle quali, per i loro riflessi sull'intera economia del Paese, sarà opportuno polarizzare il dibattito della Commissione.

È tempo, a mio avviso, di una più attenta valutazione del sistema delle partecipazioni statali che ha dato, almeno in passato, i suoi buoni risultati.

Il problema, allora, coinvolge la responsabilità non solo di coloro che lo gestiscono direttamente, ma del Governo e del Parlamento, del mondo sindacale e dell'imprenditorialità privata al fine di costituire la base per il rilancio delle partecipazioni statali.

Io ritengo, intanto, che non si possano accettare né le prospettive di un loro drastico ridimensionamento né quelle del semplice risanamento finanziario delle iniziative esistenti. Occorre piuttosto riprendere e portare a termine sollecitamente il discorso di un razionale riassetto e riordino del sistema, come base di necessaria chiarezza e come presupposto per il suo rilancio, atteso che le partecipazioni statali costituiscono ancora lo strumento più valido per portare avanti, sia pure con metodi nuovi, il processo di industrializzazione anche del Mezzogiorno.

In mancanza di una politica di rilancio, la sola alternativa realisticamente prevedibile è quella di un drastico ed immediato ridimensionamento del sistema che, se questa utopia neo-liberista fosse realizzabile, avrebbe almeno il vantaggio di un minore aggravio della finanza pubblica. Ma così non è, sicché si imboccherebbe la strada di una lenta agonia, con costi paurosamente crescenti ed aggravio dei problemi occupazionali: l'esperienza EGAM dovrebbe essere presente alla nostra riflessione!

Per impostare correttamente una politica di rilancio del sistema è bene analizzare, sia pur brevemente, le cause del suo dissesto, perché, è inutile nascondere, di vero e proprio dissesto si tratta.

In primo luogo è da considerare il fatto che la parte prevalente delle imprese entrate a far parte del sistema delle partecipazioni statali è stata costituita da aziende private dissestate da riconvertire e ristrutturare, che, in varie epoche sono state affidate per il risa-

namento agli enti di gestione. Ora è noto che se per arrivare una impresa di medie o grandi dimensioni sono necessari da tre a cinque anni, per risanare una esistente e malata ne occorrono parecchi di più. E la presenza nel sistema, dagli inizi fino ad oggi, di una percentuale niente affatto trascurabile di aziende malate da risanare, ha costituito un gravame notevole e permanente.

D'altro canto va ricordato che una parte assai rilevante delle perdite subite dalle aziende è dovuta alla loro presenza in settori caratterizzati da gravissime difficoltà in tutto il mondo, quale il settore siderurgico, il cantieristico, il tessile, la petrolchimica di base.

Esaminando i risultati economici delle partecipazioni statali nel decennio appena trascorso, si rileva che le perdite annue vanno dai 100 miliardi del 1974 all'allarmante cifra di 1.500 miliardi del 1978. È un livello che oggettivamente non sembra eliminabile a medio termine senza un intervento risanatore straordinario e di rilevante portata da parte dello Stato.

I settori da cui derivano le maggiori perdite sono: la siderurgia (581 miliardi di lire nel 1978) che risente fortemente del negativo andamento del settore a livello internazionale ed ha gravi problemi interni quale la ristrutturazione dello stabilimento di Bagnoli, che proprio in sede CEE ha avuto, per l'efficace azione del ministro Lombardini, il parere positivo della Commissione per il contributo. Uno studio in data 23 ottobre 1978 trasmesso a questa Commissione dell'IRI rileva dei divari eccezionali in fatto di capitalizzazione e di incidenza degli oneri finanziari sui costi totali. La capacità competitiva delle nostre imprese pubbliche viene così indebolita da una struttura finanziaria fondamentalmente squilibrata. È del resto significativa l'esempio fornitoci dalla Francia e dal Belgio che, per evitare il collasso delle proprie grandi imprese siderurgiche, hanno deciso lo smantellamento degli stabilimenti più obsoleti, sia l'apporto da parte dello Stato di capitali di rischio addizionali, accompagnati di interventi sulle banche creditrici per ridurre gli oneri finanziari per le imprese al cinque per cento del loro fat-

turato. Ovvio il vantaggio che esse ne trarranno a fronte soprattutto del nostro principale gruppo siderurgico a partecipazione statale, che affronta oneri finanziari pari al diciotti per cento circa del fatturato; — *la meccanica*, le cui perdite sono tuttavia scese da 270 milioni nel 1978, a 238 miliardi, nel 1979, lasciando scorgere una certa inversione di tendenza. Sui negativi risultati del settore hanno influito soprattutto la situazione, che permane allarmante, dell'Alfasud e, in un contesto operativo meno grave, dell'Alfanord, nonchè dell'Aeritalia; — *la chimica*, che pur registrando una flessione delle perdite, da 267 miliardi a 247 miliardi, fra il 1978 e il 1979, presenta particolari difficoltà di recupero sia per i suoi squilibri strutturali, dovuti prevalentemente ai comparti delle fibre e degli aromatici, sia per la pesantezza della sua situazione finanziaria; *i cantieri navali*, con perdite che, in rapido aumento, hanno toccato gli 84 miliardi per il 1978, e il cui andamento non sembra facilmente contenibile, tenuto conto della pesante situazione di crisi, anche a livello mondiale, del settore. Crisi che dura da molto tempo, accompagnandosi a quella, anch'essa senza concrete possibilità di sostanziale recupero, dei *trasporti marittimi*, settore che ha registrato perdite, nell'anno considerato, per oltre 42 miliardi; — *l'industria minerometallurgica dei non ferrosi*, che per i comparti ex EGAM, trasferiti all'ENI, ha accumulato perdite, nel 1978, pari a 161 miliardi, e per quello dell'*alluminio*, inquadrato nell'EFIM, per più di 49 miliardi.

Ho fatto cenno ai settori dai quali maggiormente derivano le perdite del sistema. Giova anche ricordare che, seppure pochi, vi sono settori in utile nel 1978, come *le telecomunicazioni* (40 miliardi), *i trasporti aerei* (14 miliardi), *le fonti di energia* (238 miliardi). Per quanto riguarda quest'ultima settore, va rilevato che gli utili sono stati realizzati nella fase mineraria, mentre nelle fasi a valle di essa si sono registrate sensibili perdite.

A definire nei suoi esatti termini quantitativi la situazione gestionale delle partecipazioni statali basterà ricordare che, a fine 1980, l'indebitamento del sistema era salito

a 30.200 miliardi e gli oneri finanziari a 3.150 miliardi all'anno. Altro elemento significativo: gli oneri finanziari quotidianamente sostenuti ammontano, attualmente, a poco meno di 9 miliardi.

Da tutto ciò viene confermato che la crisi del sistema che ha molte cause, ha però, il suo epicentro nella situazione finanziaria che, grave per tutti gli enti, lo è in particolare per l'IRI. Infatti, da solo l'IRI rappresenta più di due terzi delle perdite e dell'indebitamento e ha il più basso rapporto di capitalizzazione. È da rilevare, inoltre, che a fine 1978 i mezzi propri dell'ENI e dell'EFIM coprivano più del cinquanta per cento delle rispettive immobilizzazioni tecniche nette, mentre nell'IRI non avevano che una incidenza del 22 per cento. Il che si spiega sia con l'elevata quota delle immobilizzazioni tecniche sugli impegni totali, che caratterizza gli investimenti dei più importanti settori dell'IRI, sia con il già ricordato rapporto di capitalizzazione. E questo è un fatto che ha ragioni storiche, perchè fin dalla sua prima fondazione all'IRI venne concessa una quota per il 20 per cento, contro il 30-40 per cento concesso ad altri enti.

Desidero fare un'ultima considerazione: sul deterioramento della situazione finanziaria del sistema nel suo insieme, e dell'IRI in particolare, ha influito anche la non sempre tempestiva concessione ed erogazione degli aumenti dei fondi di dotazione.

Ho voluto richiamare la cortese attenzione della Commissione. Su questo problema certamente non secondario, perchè nella sua suprema responsabilità voglia tenere presente questa esperienza per l'avvenire anche prossimo. È di ogni evidenza, infatti, che i ritardi nella concessione dei fondi di dotazione, non consentendo la tempestiva copertura delle perdite subite, comportano aggravii finanziari, che si aggiungono con forza cumulativa e dirompente alle perdite derivanti dalla gestione industriale.

Lasciate che io ricordi, onorevoli colleghi, che i tempi per un avvio a soluzione di questo grave problema sono, ormai, strettissimi.

Un altro aspetto delle pesanti difficoltà del sistema è legato alla crisi, particolarmente grave nel nostro Paese, della grande

impresa sia privata che pubblica. In Italia la crisi è più sentita che altrove, perchè lo sviluppo della grande impresa, specie dal dopoguerra in poi, è stato forse troppo affrettato e non adeguatamente sostenuto da valide strutture. È ovvio che la crisi abbia avuto effetti particolarmente appariscenti sul sistema delle partecipazioni statali, nel quale l'incidenza delle grandi imprese è notoriamente assai maggiore che nella media nazionale. Al riguardo ritengo di poter affermare che se è giusto rivalutare e sostenere il ruolo della media e della piccola impresa ai fini dello sviluppo socio-economico della comunità nazionale, non si può certo ignorare quello della grande impresa, che va risanata e rafforzata, tenendo presente l'attuale fase evolutiva dell'economia mondiale, nella quale le imprese multinazionali vanno assumendo un peso crescente e, sotto certi aspetti, preoccupante. In questi frangenti potrebbe essere opportuno piuttosto pensare a creare gradualmente delle multinazionali con « base italiana », pubbliche se necessario, o con forte sostegno pubblico, più che rassegnarsi alla crisi e, forse, alla scomparsa delle grandi imprese italiane, peraltro inaccettabili principalmente sotto il profilo occupazionale.

Circa quest'ultimo aspetto è interessante sottolineare che, fra il 1970 e il 1979, la manodopera occupata nelle aziende a partecipazione statale è passata da 462 mila a 715 mila unità, con un incremento del 64,6 per cento a fronte di un incremento, nello stesso periodo, del 5,2 per cento dell'occupazione dipendente nazionale nel suo complesso; da ciò si deduce che, nel periodo di maggiore necessità, il maggiore impegno è stato assunto proprio dal settore delle partecipazioni statali.

A questo punto, e di fronte a cause di dissesto così radicate e così diffuse, è lecito porsi la domanda se il sistema delle partecipazioni statali non abbia ormai esaurito il suo compito e se non sia preferibile liquidarlo per quanto possibile e gestirlo al meglio per la parte residua.

Il mio pensiero è che la risposta debba essere decisamente negativa per ragioni di natura non solo politica e sociale, ma anche tecnica ed economica. Infatti, in un Paese

come il nostro, dotato di una struttura industriale di recente sviluppo ed ancora piuttosto fragile, l'apporto della imprenditorialità pubblica è indispensabile e lo sarà ancora per un lungo periodo di tempo. Del resto anche in altri Paesi dell'Europa occidentale l'intervento dell'impresa pubblica è stato ritenuto non di rado indispensabile e si è sviluppato in proporzioni non sensibilmente minori di quanto avvenuto in Italia.

Mi pare di poter affermare che le finalità che si possono conseguire con un'impresa pubblica, e solo con essa e non con l'uso di altri strumenti di politica economica, sono molteplici: gestione dei servizi pubblici in regime di monopolio (energia elettrica, gas, trasporti aerei, trasporti ferroviari, eccetera), grandi imprese che devono essere promosse con enormi mezzi finanziari, per le quali bisogna affrontare rischi molto elevati con remunerazioni differite nel tempo (produzione di petrolio, gas, industrie minerarie e simili); imprese legate alla committenza pubblica e ad un forte impegno finanziario nella ricerca e nello sviluppo (industrie aeronautiche e degli armamenti).

Ma nel nostro Paese le imprese pubbliche, in mancanza di un mercato finanziario e di strumenti adeguati esistenti nei Paesi industrialmente più avanzati, e di una classe manageriale ben consolidata, devono anche sostituire o integrare imprese private, quando queste, in mancanza di tale sostegno, fossero destinate a scomparire, con gravi conseguenze sociali. Sono ben noti, al riguardo, i casi di grandi imprese private, ad esempio nel settore tessile e in quello alimentare, spesso localizzate in piccoli centri urbani, la cui chiusura sarebbe socialmente inaccettabile.

L'impresa pubblica dunque è uno strumento insostituibile della politica economica in tutti i Paesi, anche se le forme giuridiche di intervento sono diverse da caso a caso. Ma è bene precisare che trattasi di uno strumento tra i tanti, da usare, però, in certe situazioni e non in altre, quando cioè occorre nell'interesse generale un apporto di imprenditorialità che i privati non sono in grado o non intendono dare, e non per risolvere problemi di altra natura. I grandi esempi dell'ENI di Mattei, della siderurgia di Siniga-

glia, della ristrutturazione e sviluppo della Breda di Sette non dovrebbero essere offuscati dalle crisi recenti, ma anzi rimeditati e presi a modello per il rilancio del sistema negli anni a venire.

A tal fine è indispensabile, in primo luogo, il risanamento finanziario delle aziende in crisi e, poi, il rilancio del sistema che passa inevitabilmente per un riassetto organizzativo di alcuni settori di intervento. Possiamo fare tutti i « processi » alle persone ed alle aziende che ci sembrano utili e giusti, ma onorevoli senatori, dobbiamo farli subito, se non vogliamo che aziende ancora valide e salvabili vengano travolte dal cumulo di debiti e di oneri finanziari che crescono di giorno in giorno.

Non sembra ci siano casi rilevanti di aziende a partecipazione statale da chiudere totalmente, ma solo alcuni casi, di un certo peso, di aziende da ridimensionare, ristrutturare e riconvertire (soprattutto nei campi minerario, tessile e petrolchimico di competenza dell'ENI).

Molte aziende, specie nei settori siderurgico, dell'alluminio, della cantieristica, sono sicuramente risanabili, ma solo con ingenti ricapitalizzazioni necessarie per coprire le perdite del passato e i conseguenti oneri finanziari cumulati. Altre aziende a partecipazione statale, e sono la maggioranza, si trovano in condizione di redditività o almeno di equilibrio economico e il loro sviluppo è subordinato da un lato all'aumento della domanda dei mercati nazionali e internazionali, dall'altro ad adeguate disponibilità di capitale di rischio.

Per alcune aziende che sono più o meno in equilibrio già da oggi e il cui ulteriore sviluppo, da concentrare nel Mezzogiorno, è possibile, è indispensabile provvedere ad un migliore assetto organizzativo nell'ambito dei due Enti di gestione operanti nel vasto campo delle industrie manifatturiere e dei servizi, l'IRI e l'EFIM.

Ricordo che, a seguito delle conclusioni della Commissione Chiarelli, il Ministro delle partecipazioni statali, propose al Parlamento (V^a Commissione della Camera dei deputati) uno schema di riassetto che prevedeva, tra l'altro, l'affidamento a ciascun Ente di

gestione di attività produttive similari, o ritenute assimilabili, nelle quali operavano altri Gruppi del sistema. In questo contesto ci si può domandare se il passaggio del settore dei metalli non ferrosi all'ENI a seguito dello scioglimento dell'EGAM sia effettivamente coerente con una impostazione razionale del problema o se non sia preferibile il suo inserimento nell'EFIM, che già opera con l'alluminio nei non ferrosi.

Risulta che dei trasferimenti sono stati portati a termine: mi riferisco a quelli riguardanti il trasferimento dall'EFIM all'IRI delle aziende dieselistiche (Brif e, se non vado errato, Ducati) e del cantiere Breda di Venezia.

Per l'industria aeronautica un'apposita Commissione ministeriale ha affermato la validità di una gestione autonoma dei due settori della grande aviazione affidata all'IRI e dell'elicotteristica e dell'aviazione leggera affidati all'EFIM.

In tema di riordino resta da definire, onorevole Ministro, un grosso problema che mi permetto di segnalare alla sua attenzione che sappiamo sempre preoccupata ed attenta: quello dell'industria alimentare a partecipazione statale sotto la responsabilità di un solo Ente di gestione. La Commissione ministeriale creata per suggerire al Ministro delle partecipazioni statali una soluzione, si è trovata d'accordo sulla necessità di un coordinamento, ma non sull'Ente cui affidare la gestione del complesso. Nè poteva essere diversamente, trattandosi di una questione squisitamente politica e, quindi, di esclusiva competenza del Ministro.

In conclusione, i problemi che oggi si pongono, per una sollecita risoluzione del risanamento e del rilancio del sistema delle partecipazioni statali sono di un triplice ordine: avvio del risanamento finanziario, riassetto organizzativo, rilancio degli investimenti attraverso un congruo aumento dei fondi di dotazione necessari, che, è bene ribadirlo, costituiscono il capitale messo dallo Stato a disposizione delle « sue » imprese per affrontare le alee del mercato e la concorrenza.

Senza un « capitale proprio » che, sulla base delle esperienze private italiane e straniere, deve essere dell'ordine del 30-40 per

cento degli investimenti fissi, non si possono sviluppare iniziative finanziariamente valide.

Onorevoli senatori, avviandomi a concludere, dirò che la formula delle partecipazioni statali ci è stata invidiata, in un passato ancora vicino, da numerosi paesi anche tra i più progrediti, come Svezia, Austria, Inghilterra che ad essa si sono ispirati nell'organizzazione dell'attività imprenditoriale pubblica. Oggi si ritiene necessario il riordino del sistema. Certo, una modifica degli accorpamenti aziendali può rivelarsi utile, ma più importante mi sembra proseguire su di un cammino che porti ad una più precisa individuazione di ruoli, nei cui ambiti ogni livello del sistema politico, amministrativo ed imprenditoriale deve essere pienamente autonomo, perchè solo in tal modo potrà essere tenuto responsabile dei risultati conseguiti. Si tratta di proseguire sulla strada maestra indicata dalla legge n. 675, quando richiede al sistema delle partecipazioni statali di valutare quelli che essa definisce gli « oneri indiretti » e impone allo Stato di assicurarne la copertura.

In questo quadro ritengo si debba provvedere al potenziamento degli organi di coordinamento e di controllo, e in primo luogo del Ministero delle partecipazioni statali, visto come primo centro di verifica della coerenza delle direttive politiche impartite agli Enti con le esigenze di economicità e, quindi, l'esigenza di congruità tra le direttive stesse e l'entità e la natura dei mezzi che vengono posti a disposizione delle imprese. Si aggiunga che, di fronte alle presenti, gravi difficoltà che impongono il massiccio intervento dello Stato, nonchè al problema dell'apporto al piano triennale che è richiesto alle partecipazioni statali, è evidente che la funzione del Ministero viene ad essere rivalutata sia dalle direttive, sia dal controllo, sia dalla mediazione fra una visione troppo aziendalistica dei problemi e un'ottica di essi che prescinda nettamente dalla logica dell'impresa.

Il problema è di far funzionare correttamente il Ministero rispetto ai compiti mandatigli. Ma per metterlo nelle condizioni

di operare efficacemente è necessario dotarlo di mezzi adeguati e di una struttura efficiente. Per assolvere i suoi compiti di indirizzo, controllo e coordinamento in modo penetrante ed efficace dovrebbe disporre di mezzi d'indagine e di studio ben più ampi e articolati di quelli che ha sin qui avuto a sua disposizione. È bene ricordare che la sua azione è rivolta verso una realtà operativa, finanziaria e commerciale molto complessa, concernente un ampio orizzonte di attività settoriali, ciascuna con problemi difficili che richiedono di essere approfonditi e studiati innanzitutto dal lato tecnico.

Purtroppo le somme stanziare in bilancio per l'espletamento della normale attività del Ministero sono insufficienti alla predisposizione di strumenti conoscitivi quali quelli sopra accennati.

Farò un ultimo brevissimo accenno per quanto riguarda il bilancio di previsione della spesa per l'anno finanziario 1980. Dopo aver ricordato che esso è stato costruito sulla base dei seguenti criteri di valutazione: 1) limiti fissati dalla legge finanziaria 21 dicembre 1978, n. 843; 2) risultanze finanziarie dell'esercizio 1978; 3) direttive del Ministero del tesoro, circolare n. 19 del 15 marzo 1979; 4) stanziamenti concessi per l'esercizio 1979, che hanno formato la base di riferimento per la previsione 1980.

Tutto ciò premesso, si rappresenta che il bilancio di previsione del Ministero si compendia in due grandi ripartizioni: spese di parte corrente: 2.438,2 milioni; spese in conto capitale: 252 milioni. La maggior parte delle spese di parte corrente sono assorbite da quelle relative al personale in attività di servizio (1.902,2 milioni) ed in quiescenza (137,5 milioni) che in totale ammontano a 2.039,7 milioni. Il raffronto con il 1979 fa registrare un incremento del 7 per cento pari a oneri inderogabili che incidono sulla gestione del personale.

Per quanto concerne gli stanziamenti sui capitoli di spesa compresi nella categoria IV « acquisto di beni e servizi », essi ammontano a lire 396,1 milioni e sono assorbiti soprattutto dalle spese di fitto dei locali per un importo di 256,9 milioni ed altre spese.

Gli stanziamenti sui capitoli di spesa in conto capitale prevedono taluni stanziamenti finalizzati all'attuazione del programma di riordino delle aziende ex Egam e precisamente: lire 50 miliardi da conferire al fondo di dotazione dell'IRI; lire 152 miliardi da conferire al fondo di dotazione dell'ENI, nonchè lire 50 miliardi per l'applicazione della legge n. 184 del 26 maggio 1975 (studi, ricerche, progettazione e avviamento della produzione di aeromobili per percorsi internazionali).

In conclusione le proposte di spesa per il 1980 si possono così raggruppare e confrontare con il precedente esercizio finanziario; spese correnti: nel 1979 per il personale in attività di servizio, eccetera, si ha un totale di 2.265 milioni; nel 1980 si ha un totale di 2.438,3 milioni con un incremento del 10 per cento.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale: beni mobili, macchine, trasferimenti, partecipazioni azionarie, nel 1979 si ha un totale complessivo di 498.265 milioni; nel 1980 il totale è diminuito a 254.438 milioni.

La consistenza dei residui passivi valutata al 1° gennaio 1980, inizialmente con carattere estremamente approssimativo in 60 mila 359,9 milioni — di cui 359,9 milioni per parte corrente e 60.000 milioni per conto capitale — ha avuto nel corso del 1979 una favorevole evoluzione.

In conclusione, onorevoli senatori, desidero dire sul tema della funzione del Ministero delle partecipazioni statali che la ritengo indispensabile per gli obiettivi comuni di rilancio delle stesse partecipazioni statali, perchè solo in questo modo il Ministero potrà svolgere il suo ruolo di presidio politico del principio di economicità di gestione, che è anch'esso una direttiva data agli enti anche in via legislativa. Solo in tal modo potrà completarsi il sistema delle partecipazioni statali, dotandolo di una sede istituzionale volta a tutelare il rispetto di tale principio, avendone altre sedi la tutela a livello imprenditoriale.

Per assicurare un più efficace controllo e una migliore gestione del sistema non ritengo utile, infatti, moltiplicare i centri di controllo, al contrario. L'esperienza insegna

che le disfunzioni di un organismo tendono a riprodursi in quelli di nuova costituzione, con il solo risultato di allungare i centri decisionali e operativi, venendo così a costituire un fattore di inefficienza, non un incentivo alla sua eliminazione.

Sono convinto, onorevoli colleghi, che la piena assunzione di questo compito da parte del Ministero in realtà costituirebbe il centro della riforma effettiva del sistema stesso, sotto questo aspetto oggi carente. Ringrazio per la cortese attenzione, scusandomi se mi sono dilungato; ma ho ritenuto di dover cogliere l'occasione per dare alla Commissione, e quindi al Parlamento, gli elementi più utili perchè si svolga un rigoroso esame, oggi più che mai necessario di fronte alla crisi del Paese, un approfondito e serio dibattito, con delle conclusioni che mi auguro possano trovare tutte le parti politiche d'accordo. Il paese, infatti, ha bisogno di uno sforzo corale per uscire dalla crisi che lo attanaglia.

P R E S I D E N T E. Ha facoltà di parlare il Ministro delle partecipazioni statali.

L O M B A R D I N I, *ministro delle partecipazioni statali.* Signor Presidente, onorevoli senatori, la relazione del senatore Rosa, molto ampia e articolata, ha posto di fronte a questa Commissione il quadro delle partecipazioni statali, mettendo l'accento su alcuni problemi di fondo che attendono urgente soluzione per evitare che il dissesto del sistema diventi irribaltabile. Mi propongo di tornare su questo problema, sul quale ho in corso alcune indagini, sia sui temi generali (sulle situazioni di perdita), sia su alcuni settori specifici, che dovrebbero consentirmi di riprendere e riprospettare, in una relazione, la tematica a suo tempo affrontata dalla Commissione Chiarelli.

In questa occasione vorrei limitarmi ad esaminare il problema del Ministero delle partecipazioni statali. Già il senatore Rosa ha giustamente avvertito che, nella sua struttura attuale, il Ministero non è in grado di perseguire tutti, e in modo efficiente, i fini per i quali è stato concepito. Basta qualche

considerazione sul bilancio che è sotto i nostri occhi e che attende la vostra approvazione a dimostrare la validità di quanto il senatore Rosa ha affermato. È un Ministero che, in termini quantitativi, rispetto agli altri Ministeri, è all'ultimo posto con una spesa complessiva che non raggiunge la metà di quella del Ministero del bilancio, che, peraltro, è tra i più bassi (circa un decimo della media degli altri Ministeri). Questa scarsa rilevanza quantitativa riflette la scarsa efficacia dell'attività del Ministero. Un'altra caratteristica del bilancio, alla quale ha fatto cenno anche il senatore Rosa, è l'alto coefficiente di realizzazione della spesa. La massa spendibile è impegnata in una misura leggermente superiore al 98 per cento. Una percentuale che induce, per certi aspetti, a considerazioni positive: si tratta di un Ministero che effettua corrette valutazioni della sua spesa e quindi realizza la spesa secondo le previsioni. Debbo anche dire che la natura di molte spese del Ministero facilita questo risultato; ma vi è anche un'altra chiave di lettura di questo dato, meno positiva. Si tratta di un Ministero che non ha avuto la possibilità di un impegno e di uno sviluppo, quale peraltro lo stato delle partecipazioni statali richiedeva, che avrebbe comportato una dinamica la quale si sarebbe caratterizzata per lo scarto tra la previsione e la realizzazione.

In effetti, onorevoli senatori, ritengo che sia giunto il momento di considerare il problema fondamentale per il Ministero: se si tratta di un Ministero che dev'essere mantenuto o se si tratta di un Ministero che dev'essere soppresso e, qualora si decida che debba essere mantenuto, per quali funzioni e con quali strutture.

Vi sono, in verità, tre « filosofie », per usare l'espressione nella sua connotazione americana, per quanto riguarda il Ministero delle partecipazioni statali. Vi è in primo luogo una « filosofia » che potremmo chiamare liberista, secondo la quale le partecipazioni statali sono un « accidente storico », per cui ci si augura che restino allo Stato il meno possibile. Se si accoglie una siffatta « filosofia », la conclusione è che il Ministero va soppresso, e le partecipazioni

statali debbono dipendere, come tutte le altre imprese, dal Ministero dell'industria. Che questa concezione sia inaccettabile si può dimostrare con ragioni di fatto: non è pensabile di ritornare ai privati l'intero sistema delle imprese che fa capo alle partecipazioni statali, neppure in un orizzonte sufficientemente lungo da poter configurare una strategia finalizzata a questo obiettivo da parte dello Stato, per l'enorme ammontare finanziario che l'operazione richiederebbe. Ma vi sono anche ragioni non di fatto, ma sistematiche, di orientamento politico ed economico, che non consentono di accettare questa concezione delle partecipazioni statali e la implicazione, che essa comporta, dell'eliminazione del Ministero. Le partecipazioni statali hanno svolto una funzione specifica, che ricorderò tra qualche momento, per cui non è pensabile che si possano assimilare totalmente le imprese che vi fanno capo alle imprese sulle quali veglia il Ministero dell'industria.

Vi è poi un'altra concezione che si potrebbe chiamare « amministrativa » per cui l'impresa a partecipazione statale è totalmente diversa, anche in termini operativi, dall'impresa privata, anche se si riconosce che debba avere una sua autonomia. Rimane diversa, ad esempio, dalle Ferrovie dello Stato, ma rimane diversa dall'impresa privata in quanto è uno strumento dello Stato che in quanto tale deve essere inserito stabilmente nell'amministrazione dello Stato stesso. Anche questa concezione comporta l'eliminazione del sistema delle partecipazioni statali e l'integrazione delle imprese nei vari ministeri, di cui diventano altrettanti strumenti operativi: la RAI dipenderà dal Ministero delle poste, l'ENI dipenderà dal Ministero dell'industria e via dicendo.

C A R O L L O . Di chi è questa concezione?

L O M B A R D I N I , *ministro delle partecipazioni statali*. Alcuni sindacalisti hanno proposto questa concezione, che non ritengo accettabile per moltissimi motivi sui quali credo vi sia in Italia un vasto consenso politico.

Rimane la terza concezione, che possiamo chiamare « storico-pragmatista », la quale riconosce, sì, che l'impresa deve vedere garantita la sua autonomia operativa, cioè differisce dalle altre amministrazioni (ed anche dalle imprese pubbliche di servizio, per le quali non vi è una esigenza di autonomia, almeno dello stesso tipo e nella stessa misura), ma il sistema nel suo complesso deve poter funzionare come uno strumento operativo per impostare una strategia di politica industriale che deve costituire il momento essenziale e qualificante di una politica di programmazione.

Abbiamo così un'esigenza in certo senso contraddittoria: la necessità di tutelare la autonomia dell'impresa, anzi di ricordare all'impresa il dovere di non compromettere questa autonomia operativa, e nello stesso tempo l'utilizzazione del sistema come strumento per la politica industriale. Mi è capitato a volte di ricorrere ad una allegoria dicendo che il Ministero è una specie di Giano bifronte: rivolto al Governo, esprime la esigenza di autonomia delle imprese; rivolto alle imprese, esprime la politica industriale del Governo. Se le cose stanno così, non c'è dubbio che il sistema delle partecipazioni statali, e il relativo Ministero, abbiano una specifica funzione. Ma, se volessimo confortare ulteriormente questo punto di vista, basterebbe che considerassimo — e il senatore Rosa ha già avuto modo di farlo nella sua relazione — l'evoluzione storica del sistema, la quale ci dimostra che le partecipazioni statali hanno avuto una funzione specifica non assimilabile a quella delle altre imprese che operano negli stessi settori. A volte questa funzione ha avuto manifestazioni perverse, ma ciò non toglie nulla alla specificità della funzione. Semmai ripropone il problema di creare le condizioni perchè la funzione specifica si realizzi in modo non perverso.

Il sistema ha avuto una funzione specifica nel periodo del « miracolo economico », nel periodo cioè che va fino al 1963-64, nella intensificazione dell'accumulazione, come ha sottolineato il professor Saraceno. Si manifesta in un maggiore sviluppo imprendi-

tivo di certi settori (basterebbe ricordare l'ENI) che altrimenti non si sarebbero sviluppati. Inoltre, ha creato situazioni di competitività in alcuni mercati oligopolistici, ha consentito certi processi di razionalizzazione che altrimenti non si sarebbero verificati: basta ricordare il piano Senigallia che ha permesso alla nostra siderurgia di raggiungere elevati livelli di efficienza.

Nel periodo 1963-1970 si può dire che le Partecipazioni statali hanno contribuito essenzialmente alla realizzazione della politica keynesiana attraverso l'espansione degli investimenti, che non ha trovato ostacoli da parte dell'industria privata, basta pensare all'Alfa-Sud. Di detta politica keynesiana si è avvantaggiata l'economia non solo per la maggiore stabilità della crescita del prodotto nazionale lordo, ma per il sostegno di lungo e medio periodo della domanda, che non si sarebbe avuto se le Partecipazioni statali non avessero operato in tal senso, e se ne sono avvantaggiate anche le imprese private, verso cui tale domanda in buona parte è indirizzata, e se ne è avvantaggiata dunque la società nel suo complesso per gli effetti derivanti dagli elevati livelli occupazionali totali.

Anche negli anni '70 le Partecipazioni statali hanno svolto una funzione specifica, di « mediazione dei conflitti politici », che purtroppo è spesso degenerata in una funzione di salvataggio di tutto l'esistente sotto le pressioni di varie parti politiche, dei sindacati e degli stessi ambienti industriali (a questo proposito mi si consenta di dire che quando si sentono critiche della Confindustria per le operazioni di salvataggio delle Partecipazioni statali, non si può non pensare alle lacrime di cocodrillo perchè, ripeto, molti salvataggi sono stati realizzati per la pressione degli stessi ambienti industriali oltre che di quelli sindacali, in una forma di collusione, non la sola, che si è determinata tra il mondo industriale e quello sindacale che ha gravemente compromesso le capacità di crescita della nostra economia).

C A R O L L O. Lei, signor Ministro, parla di funzione perversa, derogativa rispet-

to a quella specifica. Secondo lei in cosa consiste tale funzione?

LOMBARDINI, *ministro delle partecipazioni statali*. Funzione perversa nel senso che produce sì una difesa dell'occupazione, ma di quella in atto, creando una situazione che riduce la possibilità di aumento dell'occupazione futura. Si ottiene, cioè, un maggiore risultato oggi, ma si compromette quello futuro. Ora, non si può dire che queste manifestazioni perverse si hanno per colpa delle Partecipazioni statali, le quali, invece, hanno cercato in più occasioni di resistere alle pressioni e tutt'ora, per quel che riguarda, operano con assoluto rigore su questa linea onde evitare che il sistema possa essere ulteriormente deteriorato da altre operazioni di salvataggio, ossia da operazioni che non hanno alcuna giustificazione nell'ambito della programmazione industriale che con grande fatica si cerca di far passare dal momento dell'analisi a quello operativo. Le responsabilità sono molte, tra queste le pressioni che ricordavo prima, ma la responsabilità principale è il fallimento della programmazione economica globale che non ha consentito di prospettare allo stesso sistema delle partecipazioni statali una strategia in grado di ottenere, attraverso una effettiva espansione e utilizzazione di tutta l'industria (compresa quella privata), il raggiungimento degli obiettivi che ci si è illusi di raggiungere attraverso le operazioni di salvataggio. Bisogna anche dire che vi è stata anche una reazione inversa: l'incapacità di portare avanti una strategia delle partecipazioni statali in sede politica ha contribuito alla crisi della programmazione economica. Vi sono motivi culturali e politici che non sto qui a richiamare. Il senatore Colajanni, in uno stimolante articolo su « Nuova società », ha indicato recentemente una delle cause del fallimento della programmazione nella cultura essenzialmente macroeconomica dei partiti di sinistra; noi possiamo aggiungere che un'altra causa è stata la concezione del mercato in chiave puramente ideologica, la quale ha bloccato un'altra componente culturale che avrebbe

dovuto confluire nella configurazione di una strategia di programmazione economica.

In questa situazione la politica economica che ha dato i peggiori effetti è stata quella congiunturale, condizionata dalla convergenza degli interessi corporativi. In altre parole, i processi di indicizzazione, le stesse operazioni di salvataggio, eccetera rappresentavano altrettante politiche strutturali che condizionavano la politica congiunturale; la quale ha dovuto recuperare flessibilità « scaricandosi » sulle altre politiche strutturali: su quella per il Mezzogiorno, su quella delle partecipazioni statali, ecc.

CAROLLO. Potremmo avere un elenco dei salvataggi effettuati dal 1970 in poi e del relativo corso?

LOMBARDINI, *ministro delle partecipazioni statali*. Spero di poter fornire anche questa informazione. Fornirò inoltre anche l'elenco dei salvataggi rifiutati.

CAROLLO. È orientativamente importante.

LOMBARDINI, *ministro delle partecipazioni statali*. È quindi sorto il problema dei fondi di dotazione, che è proprio — come ricordava il senatore Rosa — la cartina di tornasole attraverso la quale si può verificare la validità della mia affermazione. Infatti gli aumenti — parlo di aumenti di una certa consistenza ed i più recenti risalgono agli anni 1977 e 1978 — dei fondi di dotazione hanno avuto luogo solo nei periodi in cui il Governo poteva contare su un vasto consenso parlamentare, grazie al quale la politica congiunturale, riuscendo a liberarsi da quei vincoli strutturali, lasciava spazio ad iniziative di Governo in altri campi, compreso quello dei fondi di dotazione delle partecipazioni statali. Questa constatazione induce a riconsiderare il problema dei rapporti tra politica di bilancio, strategia delle partecipazioni statali e programmazione economica. Quando mi sono trovato, in sede CEE, ad affrontare le critiche ed i tentativi, da parte della Commissione per la tutela della concorrenza, di

sottoporre a sistematico controllo l'aumento dei fondi di dotazione, essendosi formata l'opinione che tali fondi costituivano degli aiuti, sono riuscito a dimostrare che il loro aumento era giustificato in base alle regole di mercato non in deroga delle stesse, dato che non vi era stato un eccesso, ma una deficienza iniziale di dotazione, che in base alle regole di mercato andava corretta. Nessun capitalista privato avrebbe effettuato gli investimenti fatti dalla siderurgia italiana ricorrendo al credito bancario nella misura in cui si è fatto; ma questo non perchè i dirigenti IRI non ne fossero al corrente — le pressioni per correggere questa distorsione erano anzi continue — bensì per il fatto che i fondi di dotazione non venivano aumentati da parte degli organi dello Stato. Abbiamo così che per la siderurgia gli oneri finanziari sul fatturato incidono per il 15 per cento da noi mentre incidono per il 5 per cento, per esempio, in Francia. Quanto rilevato per la siderurgia potrebbe essere esteso a gran parte degli altri settori a partecipazione statale. Questo dato, a cui potremmo associarne altri, dimostra quanto sia grave la situazione delle partecipazioni statali.

Ciò detto, e riservandomi di tornare successivamente sul tema delle partecipazioni statali (in modo particolare sul ruolo fondamentale che deve avere l'industria alimentare, senatore Rosa, anche e soprattutto del Mezzogiorno, su quello della cantieristica e sugli altri problemi sollevati dalla discussione) desidero ora soffermarmi, come avevo preannunciato all'inizio, sul ruolo del Ministro delle partecipazioni statali.

Il Ministero deve svolgere tre funzioni: una politica, una che possiamo definire di imprenditorialità pubblica ed una amministrativa. E qui desidero spiegare che uso il termine « imprenditorialità » in modo diverso da quella che ne è l'accezione comune, secondo la quale imprenditore è solo il commerciante o l'industriale o più in generale « l'uomo d'affari ». Imprenditore è per me chiunque debba prendere una decisione che non risulti dalla soluzione di un problema tecnico e quindi comporti una scelta, che reca sempre con sé un certo rischio. In questo senso, anche il Ministero delle parteci-

pazioni statali, quando ad esempio deve stabilire una certa direttiva per la soluzione del problema di Ottana, svolge una funzione imprenditoriale che non è la stessa che si sviluppa nell'impresa capitalistica, ovviamente, ma è concettualmente analoga. Quanto alla funzione politica, esso è il solo Ministero avente una possibilità, e sottolineo tale termine, di conoscenza diretta del settore produttivo, per cui può e deve portare il contributo di tale conoscenza e delle valutazioni che essa consente, alla formulazione della politica economica. La sua funzione politica si esplica poi nel controllare e garantire che il sistema funzioni coerentemente agli interessi della comunità, rispettando le direttive indicate dal Parlamento. Quanto alla funzione amministrativa, infine, essa attiene ai molti adempimenti necessari, anche nella elaborazione dei dati ed alla predisposizione di documenti, che il Ministero deve svolgere sia nei confronti della Pubblica amministrazione sia nei confronti delle imprese.

Si è detto che compito del Ministero è soprattutto quello di garantire l'efficienza e la redditività dell'impresa. Sono d'accordo sul fatto che tale compito vada sottolineato, ma deve esserlo dopo un'opportuna interpretazione: se è vero che il sistema ha quelle funzioni specifiche, allora è anche vero che vi possono essere delle decisioni di imprenditorialità pubblica diverse da quelle della imprenditorialità privata. Mi spiego: un'impresa può trovare conveniente sviluppare una certa produzione nel Nord mentre noi riteniamo che, perchè il sistema svolga la funzione di cui parliamo, tale attività vada localizzata nel Sud; abbiamo allora il dovere di valutare quale sia il maggior costo comportato dal condizionamento espresso dalla imprenditorialità pubblica rispetto a quella aziendale e di mettere l'impresa in condizione di neutralità tra il collocarsi nel Nord ed il collocarsi nel Sud, anche al fine di poter poi valutare la reale efficienza della attività stessa. Vorrei chiarire il concetto con due esempi, anche se mi spiace che il primo possa suonare un po' come una critica a quanto è avvenuto nei mesi scorsi in un particolare settore, mentre l'altro si riferi-

sce per ora solo ad una prospettiva, cioè ad un'intenzione non ancora realizzata. Lo esempio negativo è rappresentato da quanto è avvenuto per la RAI-TV. Io qui non discuto sull'opportunità o meno della Terza rete televisiva, perchè non è in gioco questo: discuto le modalità attraverso le quali si è dato il via a questa nuova iniziativa. Attualmente si continua a seguire una prassi ereditata dal passato, mentre sarebbe invece stato opportuno valutare esattamente il costo della nuova attività e garantire alla RAI-TV i mezzi per la sua realizzazione. Infatti i 30 o 40 miliardi che l'ente dovrà spendere in più non sono per ora coperti dall'aumento dei canoni, che, per ragioni politiche, non riteniamo di attuare immediatamente; quindi si sarebbe dovuto garantirne la copertura dopo aver fatto i conti ed aver valutato, attraverso un processo dialettico, quale sarebbe stato il costo effettivo dell'iniziativa. Questo proprio per garantirne, come dicevo, l'efficienza. Quando ad un'impresa si chiede di svolgere una certa attività, ma non si prevede che i costi vengano coperti completamente e la si inizia egualmente senza curarsi del fatto che andrà in perdita, asserendo che « tanto poi sarà compensata », io domando a voi, onorevoli senatori, se esisterà da parte dell'imprenditore lo stesso impegno ad operare in modo da ridurre i propri costi o quanto meno da non ampliarli oppure se egli non sarà indotto a pensare che, essendo costretto a prendere quindici miliardi, verrà poi compensato egualmente se ne perde sedici, per cui non avrà alcun motivo per agire in modo oculato. Occorre a questo proposito ricordare l'impegno che il presidente dell'IRI Petrilli ha profuso nel cercare di definire gli « oneri impropri » e la procedura per la loro determinazione. Ed è la prassi che intendo seguire, per esempio, nel caso di Ottana. Quando saranno risolti i problemi finanziari tra Eni, Montedison e le società finanziarie — e mi auguro che ciò possa avvenire presto — cercherò di determinare, insieme ai dirigenti dell'Eni, in un confronto dialettico, qual è il maggior costo effettivo che comporta il fatto di non poter fare le operazioni che in Germania si sarebbero fatte,

cioè di chiusura di stabilimenti. Qual è il costo che si impone all'Eni? Cento, centoventi miliardi? Se questo è il costo, un apposito disegno di legge proporrà la definitiva assegnazione all'Eni dell'ammontare corrispondente. Il Parlamento ha il diritto di sapere quanto costerà questa operazione. L'Eni ha il diritto di essere coperto per il costo dell'operazione in modo da poter valutare l'efficienza della gestione di Ottana, per così dire, al netto della decisione politica. Se invece di centoventi miliardi saranno, ad esempio, centoquaranta, è necessario si possa stabilire se questo aumento è dovuto alla congiuntura oppure all'inefficienza dell'impresa. E il Ministero deve essere in grado di registrare questa inefficienza e prendere i provvedimenti del caso. Se questo non avviene, il processo di deterioramento del sistema non potrà essere ribaltato.

Quali sono i compiti del Ministero? A me sembra che siano tre. Il primo è un compito di programmazione. Il Ministero deve essere in grado non solo di recepire i dati e le informazioni che vengono dagli enti, ma deve essere in grado di dare agli enti uno stimolo che deriva dalla configurazione di una politica industriale, nel contesto della politica di programmazione, a livello di Governo. Deve, quindi, essere collegato con gli altri organismi che attuano questa politica di programmazione, ma deve essere anche in grado di trasformare queste indicazioni in altrettanti stimoli per gli enti e realizzare quel rapporto con i dirigenti degli enti che consenta di utilizzare tutta la capacità imprenditiva del sistema perchè la politica di programmazione sia la più efficace possibile. Ho già organizzato diversi incontri — uno avverrà la prossima settimana con i dirigenti degli enti — per trasformare in orientamenti operativi, in termini diversi da come si è abituati a fare e si è fatto nel passato, anche recente, le indicazioni del piano triennale.

Questa è una funzione che si ricollega con le altre di cui dirò. E si collega perchè la programmazione deve essere necessariamente un processo continuo. Non si fa la programmazione presentando una relazione programmatica e poi aspettando il mese succes-

sivo per fare un'altra relazione programmatica. La programmazione deve essere una riconsiderazione continua dell'attività degli enti alla luce delle indicazioni di Governo. Quindi la funzione della programmazione è una funzione che si collega alle altre due funzioni, attraverso uno scambio di informazioni e indicazioni e attraverso anche una partecipazione allo svolgimento di attività comuni.

Le altre due funzioni sono quelle di vigilanza e di controllo, includendo nella vigilanza anche la formulazione delle direttive e la concessione delle autorizzazioni di tutte le operazioni di gestione straordinaria che debbono essere sottoposte al Ministero per l'approvazione. È molto importante, a mio avviso, distinguere fra funzione di vigilanza e funzione di controllo. La funzione di controllo — lo devo dire subito — è scarsamente operante proprio perchè non si è mai definita questa funzione, non si è stabilito cioè quando, perchè e come si deve esercitare il controllo. Il controllo ha così finito per essere un'attività sporadica. La funzione di vigilanza consente di vedere se le direttive sono state attuate, di individuare situazioni di perdita croniche, di individuare divergenze tra *budget* e realizzazioni. Il controllo si ha quando si entra nelle specifiche indagini presso gli enti e, attraverso gli enti, presso le imprese. Allora quando si possono preconfigurare gli elementi che richiedono un'azione di controllo? Innanzi tutto quando si ha una situazione di persistente perdita. Questo è anche un modo di tranquillizzare la Comunità economica europea dimostrando che non abbiamo alcuna intenzione di mantenere un sistema di tipo assistenziale. Quando si attiva la funzione di controllo non è detto che si debba necessariamente bussare alla porta degli enti; può essere che le informazioni che vengono dalle altre funzioni svolte dal Ministero siano tali da consentire una spiegazione della situazione di perdita, senza ricercare ulteriori elementi. Per esempio, nel caso del settore siderurgico la situazione di perdita è purtroppo dolorosamente documentata dall'esame dei dati del settore. Bisogna però che sia stabilito il principio che quando una impresa è siste-

maticamente in perdita — ha dovuto ridurre il suo capitale per oltre il cinquanta per cento o lo ha ridotto ripetutamente in tempi ravvicinati — deve essere soggetta ad una attenzione particolare del Ministero e non alla normale sorveglianza. Nello stesso modo, qualora la funzione di programmazione segnali degli scarti fra andamenti previsti ed effettivi che si ha motivo di ritenere sintomi di inefficienza. Bisogna però evitare di considerare che gli scarti tra la programmazione e la realizzazione siano sempre sintomo di inefficienza. Molte volte l'impresa dinamica che sa cogliere l'occasione del mercato è l'impresa in cui si hanno maggiori scarti tra il *budget* e i risultati. Però in alcuni casi gli scarti sistematici non si spiegano con questa maggiore imprenditorialità e quindi possono essere sintomi di inefficienza. Quando ciò si verifica, anche queste imprese vanno poste sotto una osservazione particolare.

Vi è poi un'altra funzione del Ministero, che è andata assumendo un'importanza crescente: la funzione di promozione del sistema delle partecipazioni statali all'estero. Voi sapete che il sistema ha notevoli possibilità, non tutte sfruttate adeguatamente, di sviluppare relazioni con altri Paesi, quelli del Terzo e del Quarto mondo in particolare. Questa funzione attualmente è svolta dalla Direzione degli affari generali. Io ritengo sia opportuno rafforzare negli enti la funzione di promozione del sistema all'estero. Quando riferirò sul sistema delle partecipazioni statali, presenterò anche delle proposte che ho allo studio affinché la funzione di promozione sia meglio svolta dagli enti in collaborazione con un apposito organo del Ministero (*staff* o *line* deve essere ancora deciso) perchè implica non solo il momento operativo ma anche il momento politico.

Se queste sono le funzioni attribuite al Ministero delle partecipazioni statali, non è difficile rendersi conto, onorevoli colleghi, che al momento attuale queste funzioni non possono essere svolte. Voglio fare un esempio che dia un'idea chiara dell'attuale situazione. Qualche mese fa ho ritenuto opportuno chiedere agli enti informazioni dettagliate sulla loro attività all'estero. Ho ri-

cevuto subito risposta dall'IRI e dall'EFIM e recentemente sono riuscito ad avere anche dati, più numerosi, dell'ENI, che svolge la sua attività all'estero in modo molto articolato, ed ho potuto così completare il quadro della situazione. Ma ora io devo poter svolgere un'analisi di questa attività per cercare di capire bene la funzione di certe società (che tra l'altro ogni tanto compaiono in alcune vicende, per esempio in questa ultima dell'ENI). È necessaria, pertanto, una analisi per stabilire se sia veramente necessario mantenerle o se sia il caso di operare qualche semplificazione; per evitare che le società possano avere all'estero dei comportamenti che non sarebbero consentiti in Italia e così via. Io cercherò, dunque, di avviare questa analisi, ma devo dire che attualmente non ho i mezzi, nè in termini quantitativi nè in termini qualitativi (soprattutto gli uomini), indispensabili per poterla completare in tempo ragionevole. È chiaro, infatti, che se per compiere un'analisi si impiegano due anni, questa assume un interesse storico, non più operativo.

Si presentano poi altri problemi. Ad esempio, quello dell'analisi delle situazioni di perdita, per vedere quali ne siano i fattori, a livello delle singole attività operative. Ho ritenuto a questo fine necessario costituire una commissione di esperti, anche per poter avere un punto di riferimento esterno al Ministero e al settore delle partecipazioni statali, che consenta una riflessione su questo grave problema. Ma anche qui le difficoltà sono enormi per le scarse disponibilità di mezzi e di uomini che affligge il Ministero.

Questi sono i problemi che devono essere risolti se si vuole che il Ministero delle partecipazioni statali possa svolgere la sua funzione, sempre che si voglia aderire alla terza delle tre « filosofie » da me prospettate. Se si vuole, invece, aderire alla prima o alla seconda, la soluzione del problema è ancora più facile: è sufficiente sciogliere il Ministero delle partecipazioni statali, il che ci consentirebbe addirittura di disporre di funzionari validi e seri, da destinare presso altri Ministeri.

Sui temi da me trattati ho predisposto una relazione, che sto mettendo a punto con gli uffici e che dovrò discutere con i sindacati, come mi è stato richiesto al Ministero; cosa che farò martedì prossimo o, se lo sciopero non me lo consentirà, mercoledì mattina. Mercoledì sera sarò pertanto in grado di far pervenire alla Commissione la relazione in cui i concetti da me accennati sono ulteriormente sviluppati e documentati.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il ministro Lombardini per gli elementi che ha voluto introdurre nel dibattito sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali.

È ora da porsi il problema dell'ordine dei lavori. La problematica sollevata dal Ministro, ed in parte dal relatore, a mio avviso va al di là del dibattito sullo stato di previsione della spesa. Il Ministro ci ha annunciato che ci farà pervenire una relazione integrativa la settimana prossima.

Dobbiamo pertanto decidere se avviare immediatamente la discussione oppure attendere la discussione, però non alla prossima settimana, nella quale non è prevista attività parlamentare poichè si svolgerà il congresso del Partito socialista democratico italiano.

Vorrei, comunque, intanto invitare la Commissione ad una prima riflessione, in considerazione di una serie di elementi introdotti dal Ministro questa mattina, che devono essere presentati all'attenzione della Commissione, per i poteri che ha.

Vorrei invitare la Commissione ad una riflessione per esaminare se non sia il caso di utilizzare lo strumento dell'indagine conoscitiva riguardo a questo aspetto delle partecipazioni statali, soprattutto dal punto di vista istituzionale, in relazione ai problemi della programmazione economica, per fare valutazioni di merito che impegnino questa Commissione ad arrivare a delle conclusioni.

Devo ricordare che già nel 1977-78 questa Commissione arrivò ad una soluzione in relazione ai problemi ex-Egam.

Vorrei anche ricordare che una indagine conoscitiva seria ha bisogno di una fase di

preparazione. Ove la Commissione si orientasse in questo senso, potremmo tenere distinto il dibattito sulla tabella da un'indagine più approfondita, avendo la possibilità di predisporre il programma di questa indagine conoscitiva per avviarla subito dopo che la Commissione bilancio si sarà liberata di tutti gli impegni che oggi ha. Desidero solo invitare la Commissione ad una riflessione sulla programmazione dei nostri lavori.

FERRARI-AGGRADI. Apprezzo molto quanto lei ha detto. In linea di massima sarei favorevole ad una indagine conoscitiva molto approfondita. Sottolineo tuttavia la necessità che questa eventuale attività non ritardi i lavori della Commissione procrastinando nel tempo l'esame dei disegni di legge concernenti i fondi di dotazione degli enti di gestione. Noi qui non siamo un organo di studio accademico: siamo un organo politico al quale spettano grosse responsabilità. La prima è quella di far funzionare nello Stato il settore fondamentale delle partecipazioni statali. Siamo alla vigilia di pericoli grossi, di fronte ad un problema di eccezionale gravità ed urgenza, che io richiamo alla responsabilità di tutti i colleghi perchè non si dica che non siamo stati avvertiti. Mi rendo conto che vi sono problemi di riordino del Ministero, problemi di altra natura; ma senza stanziamenti è inutile che parliamo di altre cose. Rischiamo veramente di paralizzare gli investimenti fondamentali per lo sviluppo del nostro Paese.

Siamo aperti a tutti gli studi e a tutte le considerazioni. Ma segnaliamo l'urgenza e la necessità di evitare nuovi rinvii e di trovare il modo di sollecitare l'esame e le conclusioni sulle proposte che il Governo ha fatto. Ritengo che non stia bene esaminare il problema degli stanziamenti pezzo per pezzo (una quota per il 1978, una quota per il 1979 — anni già chiusi — e una nuova annualità per il 1980): noi dobbiamo procedere con un minimo di prospettive e di razionalità. Siamo della Commissione della programmazione: incominciamo a programmare noi stessi.

PETRIILLI. Dopo l'intervento del senatore Ferrari-Aggradi la logica soluzione dovrebbe essere questa: tenere separati i problemi, ma non in ordine temporale. L'esame dei provvedimenti concernenti i fondi di dotazione degli enti di gestione deve comunque precedere l'attività dell'indagine conoscitiva. Ricordo in proposito che competente in tale materia è anche un'altra Commissione, la bicamerale, di cui alcuni di noi fanno parte. È bene tener presente anche questo.

MILANI. Per quanto riguarda la questione della tabella, dopo l'intervento del Ministro possiamo iniziare la discussione abbastanza rapidamente.

Anch'io sono dell'opinione espressa riguardo alla sollecitazione sul disegno di legge per i fondi di dotazione. Noi del Gruppo comunista abbiamo sollecitato già due volte la convocazione della Commissione bicamerale per l'espressione del parere sul programma pluriennale dell'IRI, che indubbiamente è la questione più urgente.

Si dice che probabilmente la Commissione bicamerale verrà convocata la settimana prossima. Io chiedo al Presidente di sollecitare la convocazione della Commissione bicamerale per l'emissione dei pareri previsti dalla legge di ristrutturazione industriale, in modo che per la fine della prossima settimana, o agli inizi di quell'altra, si possa da parte nostra iniziare la discussione.

Per quanto riguarda la questione dell'indagine conoscitiva, il Presidente ci ha invitato ad una riflessione. Io pregherei di accordarci un po' di tempo per tale riflessione. Questo, però, non ha significato di opposizione e di ostilità all'indagine: vogliamo solo pensare un momento se è giusto farla e come farla. Non credo che possano sorgere problemi di contrasto su questa questione. I temi che sono stati proposti questa mattina sono, ritengo, temi specifici della nostra Commissione e non creano problemi di dissenso, o di concorrenza, o di doppione su queste questioni con la Commissione bicamerale.

RIPAMONTI. Concordo con l'osservazione del senatore Milani sul fatto che non si pongono problemi di competenza in questo campo che possano avere riflessi con l'attività della Commissione bicamerale. Si tratta di materia che rientra nella competenza specifica della 5ª Commissione permanente. Personalmente sono d'accordo nel promuovere l'indagine conoscitiva, non a completamento del nostro attuale programma di lavoro, ma ampliando il programma stesso. Chiederei però, se si addivenisse alla decisione di promuovere l'indagine conoscitiva, di spostarne l'avvio nel tempo, perchè i problemi sollevati dal senatore Ferrari-Aggradi sono collegati alle considerazioni prospettate dal Ministro questa mattina. Non possiamo rinviare nel tempo l'esame dei problemi, cui dobbiamo dare una soluzione rapidamente, altrimenti determineremmo un rinvio alle « calende greche », denunciato dal relatore e dal Ministro.

Inoltre, signor Presidente, vi è il problema dei modi e dei tempi per completare l'iter della legge di bilancio.

Finchè non risolviamo la questione della legge finanziaria, i relatori dell'entrata e della spesa non sono in grado di elaborare la relazione sulla legge di bilancio

Poichè con l'esercizio provvisorio e con altri decreti il Governo ha recepito istanze sulle quali si è espresso negativamente nel corso del dibattito sulla legge finanziaria, io ritengo che sarebbe quanto mai urgente definire proprio la parte residua relativa a tale legge, consentendo al relatore di completare le proposte ed esprimere il suo parere al riguardo. Dopo di che, ripeto, i relatori per la spesa e per l'entrata potranno essere in grado di svolgere le proprie relazioni sulla legge di bilancio. Questo, signor Presidente, mi sembra l'iter che ragionevolmente dovrebbe essere seguito.

PRESENTE. Non vorrei essere sospettato, con la mia proposta, di voler dilazionare l'approvazione dei fondi di dotazione, problema posto all'ordine del giorno della nostra Commissione non appena pervenuti

Il senatore Ferrari-Aggradi, comunque, saprà che sono state sollevate eccezioni in relazione alle procedure da seguire anche se, nel momento in cui abbiamo iniziato questo esame, pensavamo di derogare dalle procedure previste dalla legge n. 675 facendoci carico, per l'appunto, della necessità di deliberare circa i fondi di dotazione. In proposito un Ministro di questo Governo ha dichiarato in questa Commissione che sarebbe stato sollecitato rapidamente il parere della Commissione interparlamentare che, nel frattempo, è stata costituita; personalmente, aggiungo, ho contattato uno dei relatori, il senatore Rossi, il quale mi ha assicurato che nel programma della Commissione interparlamentare, fin da questi giorni, sarebbe stato inserito l'esame dei programmi IRI. Mi è stato riferito questa mattina, ma non ne ho avuto conferma, che tale Commissione — già convocata — è stata invece sconvocata.

MILANI. È così.

PRESENTE. Prendo spunto da questo per fare gli opportuni passi al fine di sollecitare nuovamente il Presidente della Commissione interparlamentare a procedere rapidamente nell'esame dei programmi IRI, fornendoci il relativo parere, in modo che noi possiamo poi andare avanti rapidamente. Unanimemente, infatti, la nostra Commissione ha deciso di procedere urgentemente all'approvazione dei fondi di dotazione.

MILANI. Se questa sollecitazione venisse fatta anche dal signor Ministro non sarebbe meglio?

PRESENTE. Il Ministro Lombardini interverrà in seguito e potrà esporre il suo pensiero; comunque, il Ministro ha già sollecitato il Presidente di questa Commissione a proposito dei fondi di dotazione ed io, prendendo spunto anche da questo, ripeto, premerò ancora sulla Commissione interparlamentare.

Il mio invito alla riflessione, comunque, aveva una natura diversa in quanto volevo che la Commissione dedicasse una parte del proprio tempo all'approfondimento di alcu-

ni problemi che, come ho detto poc'anzi, sono oggetto di un dibattito importante senza, con questo, ostacolare l'andamento normale dei nostri lavori.

Mi pare che il senatore Milani, nel suo intervento, abbia già risposto all'osservazione mossa dal senatore Petrilli: non esiste conflitto tra noi e la Commissione interparlamentare per la materia della quale discutevamo. Anzi, direi che una delle ragioni per le quali sollecito questa Commissione ad approfondire il problema è proprio per rivendicare alla competenza specifica della 5ª Commissione permanente la materia della quale intendiamo occuparci.

Le competenze della Commissione interparlamentare, del resto, sono stabilite con esattezza dalla legge n. 675 e ritengo che non dovremmo consentire che siano altri organismi parlamentari ad interessarsi al problema.

Senatore Ripamonti, per quanto riguarda la legge di bilancio all'inizio della seduta (lei non era ancora arrivato) sono state svolte alcune considerazioni su un grosso inconveniente verificatosi proprio in questi giorni: la presentazione, all'altro ramo del Parlamento, di alcuni decreti aventi per oggetto materia già al nostro esame.

La 5ª Commissione, infatti, ha già compiuto la discussione generale sulla legge finanziaria ed è giunta all'esame dell'articolato che ora, in buona parte, è stato per così dire « sottratto » alla sua competenza tramite decreti, ripeto, presentati alla Camera.

Della cosa è stato interessato il Presidente del Senato al fine di prendere gli opportuni contatti con l'altro ramo del Parlamento e vedere come si può risolvere questa situazione piuttosto delicata.

Aggiungo che questa mattina, in una riunione dell'Ufficio di Presidenza, si è parlato della possibilità di invitare i relatori della legge di bilancio ad anticipare la relazione sulla legge medesima nel convincimento (cui siamo pervenuti alla conclusione dei nostri lavori prima delle vacanze natalizie) che, oramai, è ipotizzabile un abbinamento della discussione della legge finanziaria e del bilancio di previsione.

Pertanto, si è pensato di chiedere ai due relatori per l'entrata e per la spesa le relative relazioni prima di iniziare l'esame dell'articolo della legge finanziaria, a conclusione, ovviamente, dell'esame delle tabelle.

Si dovrebbe pertanto concludere la discussione delle due tabelle di competenza della nostra Commissione — partecipazioni statali e bilancio — tra oggi e domani; per le Partecipazioni statali, comunque, abbiamo deciso di attendere la relazione del Ministro Lombardini mentre, per il Bilancio, con tutta probabilità questo pomeriggio non sarà disponibile il ministro Andreatta.

Comunque, alla prima seduta della Commissione la prossima settimana dovremmo riuscire a concludere l'esame delle due tabelle per passare alla relazione sul bilancio di previsione e quindi all'articolato della legge finanziaria, sempre se sarà stato sciolto il nodo dell'inconveniente cui ho fatto prima cenno in relazione ai decreti presentati alla Camera.

Nella seduta pomeridiana, pertanto, potremmo esaminare le note di variazioni andando quindi avanti nella discussione della tabella del Ministero del bilancio se si renderà disponibile il ministro Andreatta; potremmo anche decidere di tenere un'altra seduta domani mattina, compatibilmente con i nostri impegni in Assemblea.

Se tale programma non potrà essere mantenuto, ripeto, tutto sarà rinviato alla prossima settimana.

R I P A M O N T I . Non ho difficoltà a riferire sulla spesa, tuttavia, faccio rilevare che si verificano continue modifiche dei dati complessivi. Poichè stiamo esaminando il bilancio sulla base del quadro generale riassuntivo per il 1980 presentato dal Governo, con le modifiche recate in sede di esame del disegno di legge per l'esercizio provvisorio, nonchè dai decreti-legge emanati dal Governo, non so come possa il relatore, il quale deve indicare le cifre finali, offrire alla Commissione elementi di certezza. Non è che io non voglia svolgere la relazione prima dell'approvazione della legge finanziaria ma, dato che la legge di bilancio è strettamente collegata con quest'ultima, se non interviene

una decisione anche di massima in ordine all'iter della legge finanziaria, non sono in grado di prospettare una rappresentazione complessiva del bilancio dello Stato che abbia carattere definitivo.

Desidero, inoltre, osservare che il Governo ha presentato alla Camera dei deputati il decreto-legge sulla finanza locale per un fatto tecnico, in quanto era aperta la sessione di quel ramo del Parlamento, e non per un fatto politico di scelta. Questo, però, non cambia nulla, perchè una volta stabilita la misura delle risorse da destinare alla finanza locale, modificando il limite previsto dalla legge finanziaria, saremmo in grado di proseguirne ugualmente l'esame pur lasciando alla Camera dei deputati l'opportunità di esaminare il provvedimento di legge sulla finanza locale.

Poichè il dibattito che si è svolto in questa sede non ha consentito neppure di esprimere un parere da parte della Commissione in ordine ai limiti posti dal Governo, confesso che sul piano politico preferirei che tale dibattito si svolgesse alla Camera dei deputati, dove forse vi sarà la possibilità di costituire una maggioranza più favorevole alla finanza locale di quanto non sia apparso nel dibattito tenutosi nell'ultima seduta di questa Commissione. Mi dissocio, pertanto, dalla proposta fatta dal Presidente di invitare il Presidente del Senato a riportare in questa sede il dibattito sulla finanza locale

P R E S I D E N T E . Comprendo che in questo momento lei parla come presidente dell'ANCI e non in veste di relatore, non accetto, quindi, le sue valutazioni sui lavori dei due rami del Parlamento. La 1^a Commissione mi ha incaricato di contattare il Presidente del Senato al fine di risolvere il problema che sarà esaminato quando avremo a disposizione i necessari elementi per la sua soluzione.

L O M B A R D I N I , *ministro delle partecipazioni statali.* Desidero ringraziare i senatori per i loro interventi che hanno riguardato i fondi di dotazione. Posso assicurare che all'inizio del mio incarico governa-

tivo le prime lettere che firmai furono dirette ai Presidenti dei due rami del Parlamento per sollecitare la creazione della Commissione interparlamentare. Furono le prime due firme che apposi come Ministro delle partecipazioni statali. Purtroppo, si è verificato il ritardo che è stato ricordato, tuttavia, ritengo che le osservazioni che sono state fatte sia dal senatore Ferrari-Aggradi, sia dal senatore Milani rendano consapevoli della gravità della crisi in cui versano le Partecipazioni statali e dell'assoluta urgenza con cui debbono essere approvati i fondi di dotazione, meglio ancora se riconsiderati in una legge che consenta una soluzione del problema più organica e più stabile. Ringrazio la Commissione e spero che tutto questo avvenga nel più breve tempo possibile.

P R E S I D E N T E . Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta. Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori terminano alle 12,50.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 GENNAIO 1980

**Presidenza
del Presidente DE VITO**

I lavori hanno inizio alle ore 12,25.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e Bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 (293)

Stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1980 (Tabella n. 18)

(Seguito e conclusione dell'esame).

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-82 — Stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1980 ».

Il senatore Rosa ha già svolto la sua relazione e il Ministro per le partecipazioni statali Lombardini ha introdotto il dibattito con la sua esposizione; egli ci ha anche fatto pervenire una relazione scritta, che è stata messa a disposizione dei colleghi.

Quindi possiamo dare inizio alla discussione generale.

M I L A N I . Noi abbiamo avuto parecchio materiale quest'anno per discutere questa parte del bilancio di previsione dello Stato. Credo che il materiale sia più ricco di quello che avevamo a disposizione negli anni precedenti.

Abbiamo avuto la relazione del collega Rosa; abbiamo avuto la esposizione del Ministro Lombardini, che poi ci è stata consegnata per iscritto; abbiamo avuto anche i programmi dei tre enti di gestione.

Il materiale a disposizione, quindi, è molto; e io non cedo alla tentazione di parlare, non dico di tutto — il che sarebbe follia pura — ma neanche della maggior parte delle questioni che questo materiale propone. Se volessimo fare l'*excursus* storico della nascita, vita e decadenza del sistema delle partecipazioni statali il discorso si farebbe molto lungo anche se, in certo senso, appassionante.

D'altronde molto ci sarebbe da dire, ma non lo farò, circa i programmi degli enti di gestione a partecipazione statale, ma è in corso di emanazione un parere da parte della Commissione bicamerale sulla ristrutturazione industriale e su di essi il Ministro ha detto che verrà a riferirci in Commissione.

Ritengo che le questioni riguardanti i programmi di intervento del sistema nel suo complesso e dei singoli enti partitamente considerati potranno essere riprese in esame nel momento in cui discuteremo i disegni di legge concernenti i singoli enti; in quella occasione, ripeto, il mio Gruppo — ed io personalmente — ci riserviamo di affrontare più specificatamente il tema dei programmi pluriennali che il sistema delle partecipazioni statali intende affrontare.

Nel corso di questo dibattito, pertanto, desidero soffermarmi su altre questioni e, in particolare, su tre punti, il primo dei quali

pone un problema di metodo e di sostanza. Ringrazio ancora il ministro Lombardini per aver consegnato alla Commissione la memoria concernente i problemi del suo Dicastero e per aver preannunciato l'invio di un altro documento.

L O M B A R D I N I , *ministro delle partecipazioni statali*. La seconda memoria richiede un'elaborazione più lunga.

M I L A N I . D'accordo, ma non è questo il punto; l'importante è che il ministro Lombardini ci abbia presentato una memoria che, se ho ben capito, intende riprendere la tematica affrontata a suo tempo dalla Commissione Chiarelli e che, indubbiamente, sarà interessante come quella già in nostro possesso.

Ciò che voglio dirle invece oggi, signor Ministro, è che lei — se mi si consente l'espressione — è seduto su un vulcano e non su un vulcano inattivo, ma sullo Stromboli! Un vulcano che lancia nel cielo lingue di fuoco e che addirittura, secondo me, presenta prospettive di tipo pompeiano!

Ora, signor Ministro, pur apprezzando le memorie predisposte io non credo proprio che queste siano sufficienti a fronteggiare la situazione che sta dinanzi al Ministero delle partecipazioni statali! Io direi che, soprattutto lei, signor Ministro, debba assolvere ad un compito: quello di fare il Ministro.

Evidentemente, si fa il Ministro delle partecipazioni anche instaurando un utile rapporto di informazione e dialogo con il Parlamento del quale noi siamo molto grati, ma è pur vero — e sia chiaro che questa non vuol essere una critica personale ma diretta al Governo che, a mio avviso, non governa — che ci sono argomentazioni critiche da svolgere circa i rapporti che corrono tra memorie e documentazioni predisposte dal Ministero e l'effettiva attività che questo stesso deve portare avanti.

Direi che circa la crisi del sistema delle partecipazioni statali vi è sempre stata, anche se con sfumature diverse, un'unanimità di giudizi da parte di tutte le forze politiche e culturali, e noi sosteniamo che la crisi finanziaria che attraversa il sistema — come

detto altre volte — rappresenti una punta dell'*iceberg*, un effetto e non la causa dell'attuale situazione.

Esiste, in realtà, un'estesa confusione di ruoli, di competenze e responsabilità tra potere politico, economico, partiti e correnti di partiti; in proposito, è inutile ricorrere alla citazione di episodi recenti ed anche meno recenti.

Vi è soprattutto, e dico questo senza voler entrare nel merito di una questione che affronteremo meglio quando discuteremo dei programmi delle partecipazioni statali, una crisi di idee e di identità.

Proprio ieri, in seno alla Commissione bicamerale, ricordavamo che cosa fosse l'IRI negli anni '50 e '60 quanto tutti conoscevano la sua posizione, i suoi interventi rispetto all'industria di base, al Mezzogiorno e così via che, pur se avrebbero determinato, negli anni, certi risultati, erano tuttavia ben noti e pertanto suscettibili di discussioni e verifiche.

Che cosa sia invece l'IRI oggi e che cosa è destinato a diventare negli anni '80 non sappiamo; ripeto, vi è una crisi di idee e di identità in genere e, in particolare, per l'IRI.

L'*iceberg*, signor Ministro, è profondo e non racchiude soltanto l'indebitamento, la sottocapitalizzazione, la perdita gestionale dovuta alla situazione della chimica di base, della cantieristica, della siderurgia, di aziende come l'Alfa Sud, ma ben altre e più profonde cause.

Nel documento predisposto dal relatore, e più che in questo nella relazione programmatica, sono contenute alcune valutazioni circa le ragioni di questa crisi; non desidero intavolare un dibattito su tale argomento, ma contesto alcune delle analisi fatte e ritengo che al di là delle punte dell'*iceberg* (crisi congiunturali di alcuni settori delle partecipazioni, fenomeni di sottocapitalizzazione determinatasi a seguito di scelte di carattere politico e via dicendo) vi siano altre due questioni almeno che vanno considerate, perchè, a mio avviso, essenziali. La prima riguarda la programmazione nella quale ed entro la quale dovrebbe collocarsi ed agire il sistema delle partecipazioni statali.

Che tale sistema abbia risentito e risenta della mancanza complessiva di una politica industriale nel nostro Paese è piuttosto evidente; tuttavia, negli ultimi due o tre anni non si è trovata, o meglio, non si è voluta trovare nell'ambito di quei pochi tentativi che si sono fatti per costruire una certa programmazione una collocazione del sistema delle partecipazioni statali.

Non basta fare discorsi generali (non c'è la programmazione e in ciò consistono le difficoltà del sistema delle partecipazioni statali): l'analisi dovrebbe essere fatta in maniera più approfondita, non solo a livello scientifico, ma anche a livello delle volontà politiche che si sono concretamente manifestate e che si manifestano su questo punto essenziale.

Del nodo essenziale della politica industriale del Paese, che si può definire di rapporto contestuale tra razionalizzazione e sviluppo, fra ristrutturazione e sviluppo, non c'è traccia nell'ambito delle partecipazioni statali. Questo, che è un tema essenziale, non nell'ambito di una programmazione ipotizzabile, ma nell'ambito della programmazione decisa dal Parlamento da un paio di anni, non ha trovato alcun punto di raccordo con il sistema delle partecipazioni statali.

L'altra questione fondamentale, a mio avviso, è quella relativa alla concezione, che di fatto ha prevalso — e prevale tuttora —, del sistema delle partecipazioni statali come centro di influenza e di potere politico.

Non è, questa, un'affermazione polemica di un parlamentare dell'opposizione e vorrei che su questo aspetto noi riflettessimo seriamente. Desidero ricordare, infatti, che in relazione a questo modo di concepire il sistema delle partecipazioni statali da parte di certe forze e di certe correnti politiche come centro di influenza e di potere politico, un anno fa abbiamo pagato un prezzo che non è stato certamente piccolo, quello cioè della rottura della maggioranza di solidarietà democratica. Il che dimostra il peso che questo tipo di concezione ha sul rapporto tra politica ed economica, se vogliamo considerare la cosa in termini più generali; il peso che, nella pratica, questa concezione ha sul sistema delle partecipazioni statali.

Credo peraltro — e su questo ritengo che dovremmo tutti concordare — che quando ci si trova dinanzi a situazioni di questo genere, che potremmo definire di vulcano, a matasse così aggrovigliate, dobbiamo cercare di uscirne, di trovare almeno il bandolo della matassa.

Ma devo dire onestamente che le cose che ci ha detto l'onorevole Ministro e la tabella n. 18 dello stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali su un punto essenziale non ci aiutano certamente a trovare il bandolo della matassa; mi riferisco alla questione, cui ho già fatto cenno prima, relativa alle memorie al Parlamento ed alle funzioni del Ministro. Nel rapporto tra politica ed enti di gestione, tra Stato ed enti di gestione vi è un aspetto essenziale: quello della politica finanziaria dello Stato e del Ministero delle partecipazioni statali verso il sistema delle partecipazioni statali. In modo più concreto e preciso, l'aspetto essenziale è costituito dal rapporto tra programmi del sistema delle partecipazioni statali, indirizzi che il Governo intende dare per la formulazione di questi programmi, piani corrispondenti di investimento nel sistema ed intervento finanziario dello Stato per sostenere l'attuazione di questi programmi e di questi piani.

Se noi esaminiamo la tabella 18 (dico, per inciso, che essa costituisca, a mio avviso, una prova dell'inutilità del Ministero delle partecipazioni statali), possiamo constatare che gli stanziamenti dello Stato per il sistema delle partecipazioni statali consistono in 50 miliardi per la legge n. 384 (volgarmente chiamata legge Cosentino-Cruciani) e in 202 miliardi per la legge n. 279 concernente l'intervento per l'ex EGAM, per cercare cioè di uscire dal disastro dell'EGAM.

Mi si potrà obiettare che in altre parti del fondo globale sono previsti per il triennio 1980-1982 3.000 miliardi (1.000 miliardi all'anno) per il disegno di legge riguardante la questione della cosiddetta ricapitalizzazione.

Ora io mi permetto di chiedere all'onorevole Ministro, sempre che mi possa rispondere, se è giusto che su una questione così fondamentale come quella dei programmi, degli investimenti, dell'intervento dello Sta-

to, eccetera, si passi così per la tangente. Di tutto questo, infatti, non vi è traccia né nella tabella al nostro esame, né nella relazione fatta dall'onorevole Ministro.

Chiedo quindi, innanzitutto, cosa pensa il Governo — ammettendo che pensi qualcosa — in relazione ai programmi degli enti ed al suo intervento finanziario verso il sistema delle partecipazioni statali.

Noi siamo di fronte ad un fatto incredibile: nella relazione che accompagna la tabella 18 vi è scritto quello che gli enti chiedono; e cioè, per il triennio 1980-1982, chiedono 9.750 miliardi per attuare i loro programmi con fondi di investimento e per la ricapitalizzazione. L'IRI, che è l'ente che si trova nella situazione più difficile, proietta i propri programmi — almeno sulla carta — non a tre, ma a quattro, cinque anni e dice: in quattro anni ho bisogno di circa 10.000 miliardi di investimenti sulla base dei miei programmi attuali; per questo ho bisogno di 5.500 miliardi; chiedo poi — dice l'IRI — altri 4.500 miliardi « arretrati » in relazione alla situazione della sottocapitalizzazione.

Comunque, lasciando da parte la richiesta di circa 10.000 miliardi da parte dell'IRI in quattro anni, nella tabella 18 vi è la richiesta degli enti di 9.750 miliardi di fondi dello Stato per investimenti e ricapitalizzazione per il triennio 1980-1982 — come ho già detto —. Il Governo finora ha parlato di 3.000 miliardi. Nel cosiddetto piano triennale erano previsti 7.000 miliardi di intervento da parte dello Stato per il sistema delle partecipazioni statali per il triennio 1980-1982. Ora io chiedo una risposta precisa. A proposito di un problema di tal genere non possiamo stare nella nebbia, e stare nella nebbia non significa soltanto avere da parte del Governo opinioni e risposte precise, ma anche proposte ed azioni concrete.

È evidente che destinare 3 mila miliardi in tre anni vuol significare certi tipi di programmi da parte delle partecipazioni statali; destinare 7.500 miliardi, per lo meno da un punto di vista quantitativo, un altro genere di programmi. Discuteremo, poi, nel merito di ciascuno di questi programmi; per l'IRI, ad esempio, è previsto che in 4 anni solo il 2,6 per cento sia costituito da nuove inizia-

tive industriali, il che taglia fuori totalmente da ogni intervento il Mezzogiorno nei prossimi 4 anni. Su questo, pertanto, chiedo una risposta molto chiara e precisa, perchè avendo quest'anno investimenti da parte del sistema per 7.500 miliardi, ed escluso che possano esservi per il 1980 possibilità di autofinanziamento, noi avremo per il sistema 1.000 miliardi da parte dello Stato e 6.500 di ulteriore ricorso all'indebitamento da parte del sistema stesso. Ciò vuol dire che l'87 per cento degli investimenti che il sistema attuerà quest'anno li finanzierà attraverso il ricorso all'indebitamento, e ciò porterà ad un peggioramento ulteriore nel 1980 del rapporto d'indebitamento rispetto a quello gravissimo già esistente.

Non soltanto, ma questi 6.500 miliardi di ricorso al mercato da parte del sistema per finanziare quest'anno gli investimenti, porteranno a oneri finanziari che, in totale, saranno nettamente superiori ai mille miliardi d'intervento dello Stato per realizzare la ricapitalizzazione.

La seconda questione concerne il Ministero delle partecipazioni statali.

Il ministro Lombardini nella sua relazione orale, divide l'atteggiamento tenuto nei confronti dell'esistenza o meno del Ministero delle partecipazioni statali in tre campi: il campo dei liberisti, il campo dei collettivisti e quello dei pragmatisti. Due per sciogliere il Ministero e il terzo per mantenerlo. Nella relazione scritta qualcuno di questi tre campi cambia nome. Il primo è ancora quello dei liberisti, secondo i quali l'unica soluzione sarebbe la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali. Nel secondo scompaiono i collettivisti, ma troviamo gli amministrativi, che si ispirerebbero ad una concezione sostanzialmente amministrativa dell'attività economica che fa capo allo Stato (anche in questo caso è implicita l'abolizione del Ministero). Infine, vi sono — lo dico in tono scherzoso — i « Lombardiniani » che sostengono il mantenimento del Ministero delle partecipazioni statali.

Voglio dire, signor Ministro, poichè considero questo tema una conseguenza logica della discussione sulla crisi del sistema, che personalmente non accetterei una colloca-

zione categoriale delle posizioni a favore o contro l'esistenza del Ministero delle partecipazioni statali. Infatti potrei dividere coloro che intendono mantenere il Ministero delle partecipazioni statali in conservatori e coloro che vogliono invece il suo scioglimento in progressisti. Ma so benissimo che una ripartizione di questo genere sarebbe fasulla, quindi non faccio alcuna divisione di tipo categoriale perchè non mi riconosco in alcuna categoria, anche se noi siamo — lo dico chiaramente — per lo scioglimento del Ministero delle partecipazioni statali e non per motivi filosofici, ma per ragioni politiche.

Il Ministero delle partecipazioni statali è nato quando venne creato un certo tipo di rapporto tra alcuni gruppi capitalisti e imprenditoriali e taluni settori della Democrazia cristiana. In altri termini, il Ministero delle partecipazioni statali è nato per ragioni politiche.

Ancora oggi, in diverse situazioni la discussione sull'esistenza o meno del Ministero delle partecipazioni statali è una discussione di carattere politico. Quindi divergo sulla conclusione che trae il Ministro e divergo per ragioni politiche.

Potremmo essere per lo scioglimento del Ministero delle partecipazioni statali per due ragioni.

Dobbiamo coordinare e collegare il sistema ed immetterlo in un sistema di programmazione e politica industriale e non lasciarlo *a latere* con un certo tipo di rapporto tra politica ed economia. Nella nota trasmessa dal Ministro leggo: « È infatti necessario seguire lo sviluppo interno nazionale dei settori in cui operano le Partecipazioni statali per la valutazione delle prospettive di quei settori ». Più avanti leggo ancora: « In particolare appare necessario che il Ministro possa disporre di attrezzature in grado di svolgere analisi ed esprimere valutazioni sull'andamento dei diversi settori industriali ». Questo è inutile e pericoloso. Deve esserci una sola sede nella quale questo si realizza, sarà il Ministero dell'economia, il Ministero dell'industria, della programmazione, ma l'analisi del settore è una analisi unitaria e la politica dello Stato per sviluppare un settore o un comparto, oppure per disincentivarlo

non può che essere una politica unitaria, senza doppioni che sarebbero doppioni di analisi e di ricerca, ma sarebbero anche doppioni di intervento politico.

Questo vale per tutti i settori industriali del nostro Paese. E tanto più si andrà verso la programmazione, tanto più l'utilità di fare dei doppioni non avrà ragion d'essere.

La seconda ragione è quella del modo di concepire la commistione tra politica ed economia. Il Ministero delle partecipazioni statali vive in un rapporto confusionale di ruoli, di competenze, di responsabilità tra finanziarie, enti, partiti e correnti. E noi riteniamo che questa esperienza vada tenuta presente proprio perchè l'esistenza stessa del Ministero in quanto tale spinge ad una concentrazione del sistema delle Partecipazioni statali come centro di potere e di influenza politica e di violazione di tutte le parole che si fanno sull'autonomia del sistema delle Partecipazioni statali. A me è venuto freddo alla schiena leggendo nella memoria che il Ministero non solo deve rafforzarsi ma deve avere compiti politici, amministrativi e imprenditoriali.

L O M B A R D I N I, *ministro delle partecipazioni statali*. Ho spiegato la parola imprenditoriale.

M I L A N I. Infatti è scritta tra virgolette.

Per quanto riguarda la terza questione, vorrei richiamarmi all'ipotesi che aveva fatto a suo tempo il Presidente sul problema dell'indagine. Allora il presidente ci invitò ad una pausa di riflessione per poi esprimere un'opinione sull'argomento. Dopo aver riflettuto saremmo dell'opinione che a certe condizioni sarebbe utile fare questa indagine. Ritengo che una indagine, con certi tempi, con certe caratteristiche, possa essere utile. E questo fa parte dei compiti della nostra Commissione anche per stabilire la sua funzione nel campo dei problemi della politica delle partecipazioni statali.

L'indagine sarà utile se però affronterà la questione del riassetto degli enti, intendendo queste parole nel senso più ampio dell'espressione. Dopo questa analisi ci trove-

remo di fronte il problema anche dell'esistenza o meno del Ministero delle partecipazioni statali. L'indagine potrà affrontare, e su questo solleciterei una iniziativa del Governo o del Ministro, certe questioni riguardanti gli statuti e la modifica degli statuti che richiedono anche una iniziativa legislativa. Sarei dubbioso a che l'indagine affronti invece in dettaglio i programmi degli enti di gestione. È vero che invece dal punto di vista più generale questo tema può anche essere visto in legame al riassetto nel corso della stessa indagine. È chiaro che se dovessimo chiederci cosa potrà essere il sistema delle partecipazioni statali negli anni ottanta, e nell'ambito di questo interrogativo collochiamo la questione del riassetto, allora accetto di discutere anche i programmi, intesi però in questo senso. Infine — il Presidente mi scuserà se esprimo ciò in questo modo — noi non riteniamo che una eventuale indagine sulle questioni del riassetto del sistema, inteso nel senso che ricordavo poc'anzi, possa essere un alibi per fare dei rinvii di problemi che sono urgenti e che devono essere affrontati sul terreno dell'azione del Ministro e dell'azione legislativa, e non solo amministrativa, da parte del Governo.

Ci sono delle questioni che non devono essere oggetto di indagine, non per il fatto in sè (quello, appunto, di essere oggetto di indagine), ma perchè sono problemi di orientamento politico. Su alcune di tali questioni decidemmo già due anni fa, come per l'agroalimentare, il problema del collocamento delle finanziarie all'interno dell'IRI, e così via. Non sarei contrario a riprenderle in esame anche nel corso dell'indagine, ma, se si dovesse prendere spunto dal fatto che è in corso un'indagine per rinviare, per uno slittamento di decisioni già prese, dichiaro subito che saremmo contrari a un'ipotesi di questo genere per temi che, invece, credo siano ormai maturi nel dibattito e anche nelle decisioni di carattere politico.

F E R R A R I - A G G R A D I. Desidero anzitutto, a titolo personale e anche a nome del Gruppo della democrazia cristiana, esprimere al Ministro un particolare ap-

prezzamento per la sua esposizione e anche per il documento che ci ha fatto avere, nel quale sono molti elementi interessanti e molte proposte di contenuto che abbiamo apprezzato. Ci vediamo però costretti a rivolgere al Ministro una raccomandazione. Dobbiamo guardare lontano, ma soprattutto mettere il sistema in grado di funzionare. Oggi il sistema delle partecipazioni statali è in grave crisi, costretto ad affrontare notevoli difficoltà, una delle quali determinante. Non si può obbligare una macchina ad andare avanti senza carburante. L'IRI non ha ricevuto nel 1979 alcun finanziamento e questo significa aggravare la situazione di crisi e rendere impossibili le soluzioni, al punto tale che mi viene di sorridere nel sentir dire che bisogna prendere questa o quell'altra iniziativa mentre l'IRI non ha neppure i mezzi per le cose già decise e l'attività ordinaria. Quindi, signor Ministro, nell'esprimere il nostro apprezzamento, sono costretto a richiamare l'attenzione sua e nostra, perchè in parte dipende anche dal Parlamento, su questa esigenza fondamentale.

Per ragioni di tempo voglio sinteticamente soffermarmi solo su quattro punti. Primo: il senatore Milani si è richiamato a una particolare responsabilità del mio Gruppo. Debbo dire che questa responsabilità noi ce l'assumiamo in pieno e, aggiungo, con fierezza, perchè riteniamo che una delle scelte più valide fatte in questo dopoguerra sia stata proprio quella di assumere lo strumento delle partecipazioni statali al fine di uno sviluppo armonico e ampio del nostro Paese. Qualcosa potrà avere pur bisogno di essere corretto — possiamo concordare su questo — ma non possiamo essere disponibili certo per mettere in discussione il sistema. Si tratta solo di trovare i modi perchè il sistema funzioni in maniera efficace e valida, come noi riteniamo possa e debba fare, perchè siamo convinti della opportunità e utilità, proprio in un'economia di mercato (della quale siamo fermi sostenitori, perchè la riteniamo una delle condizioni essenziali di sviluppo del nostro paese) come quella italiana, di una valida ed efficace presenza anche diretta dello Stato nell'economia, e perchè siamo altresì convinti che questa pre-

senza può essere valida soprattutto con la formula delle partecipazioni statali. Crediamo che la formula delle partecipazioni statali, che consente l'unione del capitale pubblico e privato, avente finalità pubbliche, e che si pone l'imprenditorialità come impegno, sì da ottenere il massimo risultato col minimo costo, sia la formula che in via generale, se bene adoperata, possa dare soddisfazione e consentire il miglior conseguimento degli obiettivi. Si tratta quindi di reimpiegare questa formula, e anche di avere precisi e chiari i suoi limiti. Tengo infatti a sottolineare che noi non vogliamo una presenza dello Stato come fine, ma quale strumento, mezzo per perseguire finalità di carattere generale. Mi rendo conto che permangono grossi problemi di rapporto tra Parlamento e Governo, tra Governo ed enti di gestione e tra questi e società operative. Noi siamo per la valorizzazione delle professionalità e per il riconoscimento della più ampia autonomia alle società operative, in coerenza con la nostra visione della società e dell'economia. Siamo convinti della opportunità di concedere una larga autonomia come mezzo per responsabilizzare, per evitare la burocratizzazione del sistema e riconoscere la funzione dell'imprenditorialità, la funzione della professionalità, proprio perchè in questa autonomia vengono responsabilizzati tutti coloro che dirigono e lavorano, e attraverso la responsabilizzazione si possa avere il massimo del loro contributo e del loro impegno. Queste cose potrei svolgerle ampiamente, ma mi sono permesso di riprenderle, di ricordarle sinteticamente perchè, a nostro avviso, questi sono i punti cardine di riferimento della politica che ella, signor Ministro, è chiamato ad attuare in questo particolare momento.

Il secondo punto che desidero trattare è quello della strategia, che evidentemente considero essenziale e che è inserita nella strategia di politica generale del nostro paese: generale, ma arricchita da alcune esigenze, perchè il nostro paese attraversa una fase di crisi e ha delle problematiche — esportazione, fonti energetiche, sostegno di alcuni particolari settori — che sono espresse, non in modo rigido, nei programmi che

gli enti mettono a punto e che il ministro sottopone poi al Parlamento e che in questo momento sono all'esame della Commissione interparlamentare. Colgo l'occasione per dire ai colleghi che fanno parte della Commissione e al suo Presidente che abbiamo appreso con soddisfazione che il nostro invito è stato accolto e che l'esame dei programmi si sta facendo con molta celebrità e attenzione.

Terzo punto, quello dei mezzi finanziari. Signor ministro, parliamoci chiaro. Abbiamo al nostro esame due proposte: una per la ricapitalizzazione, l'altra per i fondi di dotazione. Però non possiamo andare avanti a pezzi e bocconi. Signor ministro, lei deve fare in modo che il Governo ci proponga anche un piano di finanziamenti che abbia un minimo di tempo attuale; perchè, se abbiamo una prospettiva di questo tipo, allora siamo in grado di fare dei ragionamenti, di fissare degli obiettivi, di esigere alcune cose. Se invece attuiamo il *carpe diem* e viviamo alla giornata, noi possiamo fare tutto tranne che sperare in una programmazione rapida. Perchè oggi nella situazione in cui siamo, cioè in una economia che dovrebbe essere dinamica (come ha il dovere di essere quella italiana), ci troviamo di fronte alcuni settori che perdono di vitalità, hanno meno pulsioni, meno possibilità di espandersi e per quanto riguarda la domanda del mercato interno e per quanto riguarda la domanda internazionale, mentre ci sono altri settori che possono diventare altamente produttivi. Ma per fare questo, per rientrare in alcuni campi e per espanderci in altri, occorre tecnica, genialità, fantasia, impegno; ma dobbiamo anche avere i mezzi necessari. E noi sappiamo che i mezzi necessari si possono ottenere o dal mercato finanziario o attraverso le forme di ricapitalizzazione.

Signor Ministro, noi vorremmo a questo riguardo, almeno nell'arco di tre anni, sapere quali sono le cifre, anche se annualmente vi faremo sopra le nostre considerazioni. Se lei ci mettesse in grado di evitare di assumere noi iniziative a questo riguardo e di esaminare una proposta concreta del Governo in questo senso, saremmo molto lie-

ti; noi della Democrazia cristiana sosteniamo che, come non va esclusa la possibilità che la presenza pubblica venga allargata in alcuni campi, non per scopi assistenzialistici ma per scopi economici (eventualmente anche politici), così non va escluso che ci possano essere anche degli smobilizzi. Noi la preghiamo di stare però molto attento a delle fantasie — come a volte si sente dire — di smobilizzo dei settori per i quali mai potremmo dare avviso favorevole, in contrasto fondamentale con quel tipo di politica economica che vogliamo.

Noi in economia abbiamo bisogno di elementi di certezza. Apprezziamo moltissimo gli studi e i ricercatori; però sappiamo che studiare e ricercare, molto spesso, vuol dire seminare dubbi, mentre invece in economia noi abbiamo bisogno di alcune certezze.

Allora, questi dubbi, questi interrogativi, poniamoceli nel lungo periodo; ma nell'immediato vediamo di dare alcune certezze.

Per questo motivo, Presidente, io l'altra volta mi ero espresso con una certa preoccupazione, avendo sentito parlare di indagini conoscitive.

Io sono sempre aperto a fare tutto quello che lei vorrà proporci, però ad una condizione: che queste indagini conoscitive non impediscano di fare quello che nella realtà concreta bisogna fare. E siccome noi questa materia l'abbiamo già esaminata e l'abbiamo fatta oggetto di esame approfondito (abbiamo avuto confronti che io ritengo molto validi anche con altre forze politiche e abbiamo preso anche impegni), io sono aperto a dare la mia adesione personale, ed anche dei colleghi in questo caso, certo, ma ad una condizione: che tutto questo non inserisca motivi di dubbio e di incertezza al di là di quelli che ci sono. Perchè in economia, alimentando dubbi e incertezze, rischiamo di paralizzare tutto.

Come Governo e Parlamento abbiamo il diritto — io credo di poter dire il dovere — di chiedere a coloro che lavorano in questo settore un grande contributo; e lo debbono dare perchè devono dimostrare che quando uno lavora per finalità pubbliche non è da meno di colui che lavora per finalità personali, seppure in un quadro di

interesse generale. Non si capisce perchè una impresa privata debba avere una maggiore spinta di una impresa pubblica. Ma noi dobbiamo dare un minimo di certezze, per cui possano muoversi con quello spirito imprenditoriale e quella sicurezza e tranquillità che sono necessari.

Questo volevo dire al Ministro, per confortarlo nel suo lavoro, perchè, quando si trova di fronte a preoccupazioni e difficoltà grosse, gli siamo vicini.

C A R O L L O Credo che io non sopra nulla se ricordo ai colleghi l'atteggiamento del Parlamento, degli esperti, degli studiosi e dei cattedratici, che è stato sempre, da qualche tempo a questa parte, critico nei confronti della realtà delle partecipazioni statali. Questo è un fatto noto dal tempo dei lavori della Commissione Chiarelli. È però la prima volta, e ne do atto volentieri, che, a firma di un Ministro, io leggo una relazione che rispecchia e riflette in definitiva, in tutto o in parte, aggiornata o meno, la somma delle lagnanze, delle malinconie, che hanno contraddistinto l'atteggiamento politico e tecnico nei confronti della realtà delle partecipazioni statali.

In verità, signor Ministro, questo significa che atteggiamenti predicatori nei confronti della realtà delle partecipazioni statali sono di tutti e di tutti i tempi, e nessuno può venire a dire qui e fuori di qui che, di fronte alla realtà delle partecipazioni statali, non abbia dirette o indirette responsabilità. Nessuno, di maggioranza o di opposizione, dal Partito comunista alla Democrazia cristiana, dai Comuni alle Regioni, dai sindacati ai politici e parlamentari, nessuno può rivendicare una verginità oggi, perchè ben si sa che questa realtà delle partecipazioni statali non è stata costruita un anno dietro l'altro da questo o quel ministro, da questo dirigente o da altri dirigenti di questa o quell'azienda. È stata costruita da tutti, secondo le istanze degli enti locali, dei consigli di quartiere, dei politici, dei sindacati, dei sindaci, di tutti.

E via via, per ragioni che io tuttavia non contesto. Perchè quando si tratta di salvare

il pane alla gente io non assumo atteggiamenti critici, tutt'altro; ma voglio dire che tutti ci siamo fatti carico nel tempo di quelle situazioni che si andavano malinconicamente maturando.

Nè, signor Ministro, io sono qui a dichiararmi ottimista, come spesso ci accade quando abbiamo da fornire delle ricette, sicuri che la terapia possa curare il male!

Quando si è di fronte ad un'economia in larga misura pubblica, necessariamente si deve scontare la presenza di un minimo o di un massimo di burocratizzazione. E per burocratizzazione intendo l'inclinazione e la posizione secondo le quali si può avere un'autorità divisionaria, ma non si può sfuggire alle responsabilità di questa stessa divisione.

Come lei diceva, signor Ministro, bisogna tener conto dei collegamenti con i politici e con i sindacati. Il rapporto sembra confuso, distorto; ma è fatale. Tutto questo lei non lo potrà mai evitare quando si tratta di una realtà economica impostata, strutturata in questo modo; a maggior ragione quando questa realtà di economia pubblica è a contatto con l'economia privata.

Ma è per questo che non sarei eccessivamente critico e dolente. Cioè non chiederei per un verso il salvataggio e per altro verso poi mi domanderei come mai questo salvataggio ha procurato tanto *deficit*, inducendo il reddito nazionale a versare parte delle sue risorse ad imprese che hanno prodotto perdite? Questo non lo farei, proprio per la natura delle partecipazioni statali, dell'impresa pubblica.

Il salvataggio però va fatto — lo dico in particolare a me stesso — al fine di tentare di varare un naufrago.

Che cosa s'intende per salvataggio? A questo punto io mi permetto di fare una denuncia che avevo adombrato in una interpellanza due anni fa, ma alla quale non ho dato seguito perchè in quel momento poteva pregiudicare una certa politica di salvataggio nei confronti di un gruppo chimico. Adesso, però, che non ho preoccupazione alcuna delle conseguenze, vorrei riproporre il problema perchè il Ministro mi dia una risposta.

Ella sa che nel 1975 e 1976 il Governo del tempo autorizzò l'ENI, al di fuori delle procedure previste dallo statuto, a prestare fidejussione per l'acquisto di azioni Montedison da parte di una finanziaria del gruppo SIR operante all'estero. Naturalmente si tentò di anonimizzare questo tipo di operazione in un processo di trasferimento della fidejussione da una finanziaria all'altra. Infatti, anche la società del gruppo SIR trasferì il suo pegno ad altre società in modo da far perdere le tracce.

Questo è un espediente che forse lei ha anche registrato in sede di accertamento delle tangenti; ed è un espediente ricorrente, tanto più quando si creano banche o finanziarie per 24 ore al solo scopo di funzionare da cassa.

Le azioni furono acquistate al prezzo di 500 lire, valore nominale, per un totale di 50 miliardi.

Il termine di scadenza per il pagamento del debito era, mi pare, il 30 giugno 1978 o 1979. A quella data i 50 miliardi dovevano essere dati. E furono dati. Da chi? Furono dati dall'ENI? Vale a dire furono regalati o andarono perduti, perchè nel frattempo le azioni passarono dal valore di 500 lire a quello di 120 lire. La Montedison dice che non c'entra per niente, il gruppo SIR altrettanto, quindi è responsabile l'ENI.

Ho voluto ricordare questo particolare, evidentemente per avere qualche informazione dal Ministro, visto che siamo in un periodo in cui dare le informazioni non comporta alcun pregiudizio per le cose che sono andate maturando nel frattempo. Ed io chiedo: questo è un salvataggio? O un tentativo di parziale salvataggio? Non credo. Ecco allora che una buona volta bisogna avere le idee chiare in fatto di oneri impropri.

Ed è inutile accademizzare i nostri interventi; come se parlando dal pulpito volesse dire che si è assolti dai peccati che ognuno di noi commette in sede separata e nascosta. È inutile tutto questo.

Signor Ministro, sugli oneri impropri vi è tutta una letteratura: oneri impropri collegati ai salvataggi, alla scarsa redditività del lavoro, alla scarsa produttività del Mezzo-

giorno. È questa una delle affermazioni che ho più volte sentito ripetere in questa sede da presidenti dell'IRI o dell'ENI, da Sottosegretari e da Ministri, concordi nell'affermare la scarsa produttività del Mezzogiorno, ciò non, signor Ministro, per mancanza di impianti, ma per la scarsa redditività degli operai, che sarebbero impreparati e lavativi; insomma, « roba del Congo »! Ed anche lei, signor Ministro, mi pare che abbia in certo qualmodo alluso ad una situazione di questo tipo.

Parte degli oneri impropri, allora, saranno anche dovuti al sottosviluppo « congelato » della Sicilia, della Calabria, della Campania. Ma poi ci sono altri oneri impropri, per l'alto costo del denaro, per il mancato finanziamento, per la scarsità dei fondi di dotazione, per i ritardi.

È arrivato il momento che in sede di bilancio, sia pure con un provvedimento a parte, il Governo calcoli gli oneri impropri ineliminabili, perchè lei stesso, signor Ministro, ha detto che esistono aziende costrette a perdere. Questo lo so, lo capisco, lo ammetto, perchè il pane non si deve togliere a nessuno, finchè si può, purchè non sia un pane privilegiato, pagato da altri lavoratori. Il Governo deve fare il calcolo degli oneri impropri fisiologici. Li quantifichi e li presenti al Parlamento quali essi sono: oneri impropri, vale a dire maggiori spese fuori dalla fisiologia della crescita, del rapporto produzione-prezzi-ricavi, perchè ognuno di noi si faccia carico del problema, senza caratteri predicatori o messianici, che questi oneri impropri esistono. Forse per cause locali, per le maggiori opere di ristrutturazione richieste, perchè gli operai vogliono meno lavoro e più salario, perchè i minatori del SULCIS pretendono un salario di un milione e trecento mila lire mensili, mentre alla Fiat hanno un salario di circa mezzo milione di lire, forse per una somma di ragioni ineliminabili ma fuori dalla logica dell'economia, fuori dalla logica della fisiologia del fatto economico. Si calcolino gli oneri impropri, si quantifichino ed il Parlamento si esprima, oppure ne autorizzi il pagamento con un provvedimento che distingua gli oneri impropri dalla fisiologia

della crescita economica.

Queste proposte furono già avanzate anni fa. Una proposta legislativa di questo tipo, che tenda a fotografare la situazione distinguendo ciò che è normale da ciò che non è normale, ciò che è proprio al fatto economico da ciò che è improprio, come onere economico, non permetterebbe più a noi di fare la poesia della predicazione, la poesia della malinconia. È necessario che la verità cominci ad interessare come ricerca e non solo come accademismo delle critiche facili.

Data l'ora tarda, concludo il mio intervento anche se avrei altro da dire. Voglio solo ricordarle, signor Ministro, la promessa di farci avere l'elenco dei salvataggi industriali operati negli ultimi due anni e quello delle richieste di salvataggio non accolte. Sperando che da questi elenchi non si veda che, come al solito, i salvataggi di una certa parte di Italia sono sacramentali mentre quelli di un'altra parte d'Italia sono considerati peccato mortale.

R O M E O . Vorrei anzitutto fare una considerazione di carattere più generale, visto il modo polemico con cui il collega Ferrari Aggradi ha risposto all'intervento del senatore Milani.

F E R R A R I - A G G R A D I . Non mi pare affatto di essere stato polemico.

R O M E O . Lei ha rivolto polemicamente una domanda al collega Milani circa le responsabilità della Democrazia cristiana, alla quale lei stesso ha risposto, affermando che la Democrazia cristiana se le assumeva fino in fondo. Vorrei, dunque, cominciare il mio intervento con una considerazione di ordine generale. La discussione sulla situazione del sistema delle partecipazioni statali mette in evidenza la profonda crisi dell'intervento pubblico nell'economia per l'indebitamento e per l'assenza di fondi, elementi questi che condizionano negativamente ogni prospettiva di programmazione e di intervento. Sappiamo che, ad esempio, per la legge n. 675 i soldi ci sono ma non vengono spesi, e conosciamo anche la situazione che si è creata alla Cassa per il Mez-

zogiorno; ugualmente ci sono i soldi ma non vengono spesi. Considerando ciò, si ha un quadro vario e completo di quello che è il ruolo dell'intervento pubblico nell'economia italiana, e si pone in evidenza maggiormente la situazione delle partecipazioni statali.

Ma ciò non vuol dire, collega Carollo, che siamo tutti responsabili, dal Governo all'opposizione; semmai, lo siamo in modo diverso, ciascuno per le responsabilità che lo toccano. È troppo facile accomunarci nelle responsabilità. Se le responsabilità ci sono, non sono dello stesso tipo. In ogni caso, quando si fanno certe affermazioni bisognerebbe indicare specificamente a quali responsabilità ci si riferisce.

Sono partito da una considerazione di ordine generale che mette in evidenza la crisi dell'intervento pubblico soprattutto nel Mezzogiorno, crisi che si manifesta in modo diverso a seconda dei settori e dei campi di intervento.

Il senatore Milani ed il relatore Rosa hanno posto in evidenza i livelli drammatici dell'indebitamento delle partecipazioni statali, per le quali, se non si opera un risanamento ed un rilancio produttivo, ci sarà inevitabilmente il collasso. Collasso che non vuole nessuno, ed il modo responsabile in cui si sta comportando il nostro Gruppo dimostra l'impegno per evitare che ciò accada.

Ma la questione da sottolineare, senatore Ferrari-Aggradi, è che le partecipazioni statali non sono afflitte soltanto dall'indebitamento e dall'impossibilità di programmare: sono afflitte dall'assenza di idee e di programmi. Questo è il punto da ribadire e mettere in evidenza come, del resto, ha già fatto il collega Milani.

Questa realtà si evidenzia soprattutto per quanto riguarda il Mezzogiorno per il quale, a guardare i programmi dei vari enti, presentati dal Ministero delle partecipazioni statali, ci rendiamo conto che gli interventi posti in essere non solo sono ridimensionati ma limitatissimi e si risolvono poi, in ultima analisi, nella ristrutturazione di quanto già esistente. Nel programma si dice inoltre che sono finiti i tempi degli interventi nell'industria di base, nella siderurgia

e nella chimica e che bisogna trovare altre strade, raggiungere altri obiettivi senza, però, che tali obiettivi vengano indicati.

Bisogna dire che questo emerge chiaramente dalla relazione programmatica delle partecipazioni statali per quanto concerne il Mezzogiorno e va a cadere in un momento in cui ci si avvia verso una ristrutturazione di settori fondamentali strategici, in un momento in cui sappiamo bene che, su scala internazionale, vi è un impegno di molti paesi nei confronti della ristrutturazione dei settori della siderurgia, della chimica, dell'elettronica e dell'auto.

In presenza di quanto avviene a livello internazionale qual è il ruolo che le partecipazioni statali possono far assolvere all'economia italiana? Qual è il compito che queste si assumono? C'è il vuoto più totale e su questo noi, onorevole Ministro, insistiamo.

FERRARI - AGGRADI. Se non sbaglio lei, senatore Romeo, è di Taranto.

ROMEO. Sì.

FERRARI - AGGRADI. E le pare che a Taranto ci sia il vuoto delle partecipazioni statali?

ROMEO. Certamente no, ma a Taranto abbiamo una situazione che può definirsi il « fiore all'occhiello » delle partecipazioni statali nel Mezzogiorno.

Ricordo di essere stato con lei, senatore Ferrari-Aggradi, alla posa della prima pietra di quegli insediamenti ma, in questo momento, dovremmo affrontare il discorso degli oneri impropri di cui tanto si parla, che non sono costituiti solo dall'assenteismo e dalle altre vicende di cui si fa carico al Mezzogiorno, ma riguardano anche i gruppi dirigenti delle partecipazioni statali e delle singole aziende i quali, troppo facilmente, nascondono le proprie deficienze e ritardi dietro la scusa degli oneri impropri da addossare ai lavoratori.

Comunque, chiusa la parentesi tarantina, si tratta di vedere — rispetto ai processi cui ho accennato — come noi possiamo es-

sere presenti nella suddivisione del lavoro su scala internazionale; si tratta di affrontare i problemi della integrazione delle attività della siderurgia, della chimica, e via dicendo; si tratta infine della necessità di promuovere un tessuto diversificato ed articolato di piccole e medie aziende.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno vorrei richiamare l'attenzione del ministro Lombardini sulla questione dello sviluppo dell'industria alimentare.

Nella relazione del senatore Rosa, e quindi in alcuni degli interventi, si è accennato ad alcuni intenti del Governo per lo sviluppo dell'industria agro-alimentare; a suo tempo vi fu anche un decreto del Ministro delle partecipazioni statali, il predecessore del ministro Lombardini, il quale costituì una Commissione per esaminare il grosso problema del ruolo del sistema delle partecipazioni nel settore agro-alimentare, considerato che sia l'IRI che l'EFIM dispongono di gruppi e di attività orientati in questa direzione.

A seguito di quel decreto e dopo che la Commissione di cui sopra è arrivata a certe conclusioni non si è però saputo più niente mentre la situazione è tale per cui soprattutto, ma non solo, nel Mezzogiorno il problema dell'industria agro-alimentare si pone con grande evidenza. Pertanto, signor ministro, che cosa pensa di decidere al riguardo?

Per quel che riguarda il meridione, ad esempio, il 35 per cento della produzione riguarda i prodotti agricoli mentre solo il 15-16 per cento interessa l'attività di trasformazione. Scomponendo i dati, comunque, si ha che l'insieme delle aziende a partecipazione statale, nel 1977, ha registrato un fatturato di 1.000 miliardi con circa 30.000 dipendenti e con quote di mercato abbastanza consistenti, in particolare nel settore dei surgelati e delle conserve vegetali. Ma, soprattutto in questi ultimi due settori, vi sono aziende delle partecipazioni statali che a giudizio dei tecnici possono avvalersi oggi di impianti produttivi e di un'organizzazione di mercato abbastanza valida tanto è vero che si registra una situazione complessiva, in questo settore, per cui le

15 grosse società che oggi operano in Italia nel settore dell'industria agro-alimentare appartengono in ragione del 49 per cento alle partecipazioni statali, del 30 per cento ai gruppi privati e del 21 per cento a capitali stranieri.

Ora, questa situazione di due enti di gestione che hanno due gruppi di attività nello stesso settore come si pensa di risolverla? È possibile continuare a camminare lungo la strada, già imboccata, della loro unificazione per provvederci di uno strumento indispensabile in grado di esercitare un ruolo di espansione nel settore fondamentale dell'industria agro-alimentare?

Pongo il problema in termini di domanda, visto che c'è un precedente ed anche perchè nel programma che ci è stato dato si dice che tutto l'impegno dell'IRI in questa direzione è dovuto al fatto che la SME — che appartiene all'IRI — costituirà un centro di ricerca e di formazione dei quadri nel settore agro-alimentare, il che mi sembra sia piuttosto importante.

L'altra questione che desidero sottoporre all'attenzione del signor Ministro concerne il metanodotto che deve trasportare in Italia la produzione algerina e che interessa soprattutto il Mezzogiorno. Ebbene, io vorrei sapere a che punto sono i progetti per tale realizzazione. Esiste un impegno dell'ENI, del Governo e delle partecipazioni statali più in generale per la costruzione delle cosiddette « bretelle » che dovranno poi portare il metano nei vari distretti e nelle zone dove si è pianificato che esso debba arrivare?

In proposito, vorrei sapere qualche cosa di più di ciò che è detto nel programma delle partecipazioni statali del quale non siamo riusciti a capire se interesserà un periodo di tempo di tre o di cinque anni. Comunque, sappiamo che esiste un problema di finanziamento e vogliamo notizie perchè, a quel punto, se si dovrà intervenire con adeguati finanziamenti, bisognerà anche vedere come reperirli.

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

R O S A , *relatore alla Commissione.*
Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, gli interventi che si sono succeduti alla relazione e al documento così interessante presentatoci dal ministro Lombardini hanno messo di fronte le concezioni delle due scuole, cioè due modi di intendere la natura e le finalità delle partecipazioni statali. E questo, credo, non poteva non avvenire proprio perchè ognuno di noi ha una formazione anche in tema di cultura politica che si rifà alle radici del partito a cui apparteniamo.

Detto questo, però, io devo sottolineare che in ordine al sistema credo non si possa non convenire — e mi rivolgo principalmente ai colleghi di parte comunista — come esso abbia consentito e permesso al nostro Paese, come risultato finale, di adire ad una trasformazione della sua natura, cioè di portare questo nostro Paese ai livelli che sappiamo, cioè di settima potenza industrializzata fra le dieci maggiori del mondo in termini almeno più brevi se non in maniera determinante. Ho timore, infatti, che se mai avessimo distrutto quello che già in altre epoche era stato costruito, sia pure per un accidente — mi riferisco alla legge n. 512 del 1933 che prevedeva, dopo la crisi finanziaria, il riordinamento degli istituti bancari ed interventi dello Stato per quanto riguarda il risanamento dell'industria di quel tempo —, se noi avessimo rinunciato, nel dopoguerra, ed anche successivamente, a questo sistema che partì per un motivo di contingenza ma che poi divenne permanente anche allora nella strategia più generale della politica economica del nostro Paese, ho i miei dubbi che l'Italia avrebbe mai potuto raggiungere i livelli che ha raggiunto. Ed i motivi mi pare che siano acquisiti alla conoscenza e, se consentite, anche alla coscienza un po' di tutte le forze politiche, perchè se noi non avessimo potenziato, attraverso le partecipazioni statali — e non perchè il neoliberismo e non, smithiano o meno che fosse, rifiutasse un intervento presso alcuni settori come quelli che chiamiamo strategici (vedi Taranto, senatore Romeo) —, se lo Stato non fosse intervenuto (perchè è chiaro che

l'iniziativa privata ha dei limiti, dei condizionamenti, ha i suoi programmi che vuole realizzare nei tempi più brevi) anche in ordine alle dimensioni e ai tempi di utilizzo degli investimenti in termini di profitto, se non avessimo avuto questo intervento dello Stato, che non vuole eliminare, soffocare o coercire l'iniziativa privata, tutt'altro — io credo che la voglia invece proprio incrementare e sostenere attraverso queste iniziative che lo stesso settore privato non vuole prendere — non avremmo potuto avere quello sviluppo che abbiamo avuto anche in ordine al nostro stesso Mezzogiorno.

Nel Mezzogiorno, infatti, sappiamo che l'intervento nell'economia per oltre l'80 per cento è dello Stato, delle imprese a partecipazione statale.

R O M E O . Questo non l'abbiamo mai messo in dubbio.

R O S A , relatore alla Commissione. Senatore Romeo, io non sto polemizzando; sto solamente esprimendo dei concetti che, come ho detto, dovrebbero essere comuni. Per questo ho affermato che non vedo polemiche o differenziazioni, anche se partiamo da concezioni diverse; anche se domenica il Partito comunista presentando il suo programma economico ha incluso le partecipazioni statali nei famosi cinque punti che sono stati riportati dalla stampa e che in altra sede poi discuteremo e non certamente oggi.

Dire, però, che il sistema sia fallito o che la scelta politica del sistema ed il potenziamento dello stesso non sia merito delle forze politiche in genere e, se consentite, della Democrazia cristiana in specie, forse potrebbe poi portare ad una conclusione: che si vuole, attraverso questo canale, attaccare i Governi e con i Governi il Partito stesso della democrazia cristiana quando invece i risultati sono a dare rilievo ad una scelta di economia mista, che è stata, del resto, anche presa a modello da paesi di più alta civiltà industriale (parlo del Regno Unito, della Svezia, dell'Austria), sia pure in forma diversa: il nostro modello delle partecipazioni statali è stato non dico copia-

to, ma apprezzato ed anche preso come base da quei paesi.

Certamente, dobbiamo un po' rivederlo il sistema: ed è una cosa, questa, che lascio un po' alla considerazione di tutti. Sono state dette tante cose; si è parlato anche di interferenze politiche, ma non credo proprio che questa sia la causa perchè, per quello che mi consta ed è all'obiettiva valutazione un po' di tutte le forze politiche, il rapporto con le Partecipazioni statali sia del Parlamento, sia del Governo, sia delle forze politiche, sia dei sindacati si sta sviluppando e si è sempre sviluppato nei canali istituzionalizzati. Non vi è stata, quindi, nessuna ingerenza che possa mai farci pensare ad una prevaricazione.

Io credo invece che il sistema — e riprendo un concetto che è stato qui espresso con la competenza propria e la sua esperienza dal senatore Ferrari-Aggradi — abbia bisogno di essere riportato a quelli che sono stati i suoi principi fondamentali, che si chiamano l'imprenditorialità e l'economicità, che non possono portare come conseguenza se non all'autonomia gestionale e non solo per responsabilizzare, o per dare colpe o per dare meriti, ma perchè in ordine all'iter decisionale, cioè ai tempi di gestione che richiedono decisioni anche in momenti e in situazioni di emergenza o di grande brevità, non si può negare al sistema la necessaria autonomia. Ed io mi meraviglio quando si parla proprio di ingerenza, quasi ad accusa e colpa delle forze politiche e quindi della Democrazia cristiana, e poi nello stesso tempo si vuole sottoporre ad una serie di controlli non proprio necessari, che non possono non portare a gravissimi ritardi, certamente nocivi per il migliore, spedito andamento degli enti di gestione e delle imprese stesse.

Ecco perchè riteniamo che il sistema, corretto e riportato ai suoi compiti istituzionali, possa e debba essere rivalutato per dare il suo contributo che per me è essenziale e direi condizionante per la risoluzione della crisi generale del Paese, proprio per la incidenza notevole che esso ha sulla nostra economia.

E per quanto concerne i famosi oneri impropri, io credo che il signor Ministro abbia

preso in seria considerazione un documento legislativo, al di là della legge n. 675, che possa scaricare le partecipazioni statali di quegli oneri non giustificati da un fatto di natura sociale o da una finalità pubblica.

Tralasciando tutti i settori maggiormente in crisi, come quello della siderurgia o quello dei cantieri navali (so che c'è un disegno di legge già in discussione e mi auguro che possa essere portato subito a conclusione), debbo fare questa considerazione: che poi il sistema delle partecipazioni statali non sia così negativo nei suoi risultati anche rispetto all'iniziativa privata, io lo ricavo da una indagine fatta recentemente, dove risulta che la causa di fondo degli attuali squilibri è rappresentata dai famosi oneri finanziari che gravano in misura notevole, perchè lo Stato non può non finanziare con capitale proprio le sue imprese.

Nel 1978 si è registrata nelle imprese private una perdita media pari al 2 per cento del fatturato con oneri finanziari netti del 2,1 per cento. Che cosa abbiamo avuto invece nelle imprese statali? Il 9 per cento di perdita del fatturato per oneri finanziari del 7,6 per cento.

La differenza sembrerebbe del 4,1 per cento; ma se noi mettiamo a confronto gli oneri finanziari dello Stato e quelli delle imprese private vediamo che la differenza è del 5,5. Tuttavia, se da questa noi dovessimo detrarre (come sarebbe doveroso) il 2,5 del fatturato privato, in particolare avremmo solo un aumento del 2 per cento rispetto al settore privato.

Ecco perchè credo che il sistema vada subito potenziato, eliminando i motivi di fondo della sua crisi attuale attraverso l'aumento dei fondi di dotazione.

Nel richiamare anche l'attenzione del Presidente sempre attento e preciso nel dare tutto il suo contributo alla soluzione dei problemi più importanti e urgenti, come l'aumento dei fondi di dotazione, voglio associarmi alla richiesta di accelerare i tempi per la discussione dei due provvedimenti relativi all'IRI e all'EFIM. E concludo sollecitando la commissione a volere esprimere, se possibile unanimemente, un giudizio di favore in ordine alla tabella in esame.

L O M B A R D I N I , *ministro delle partecipazioni statali* Signor Presidente data l'ora tarda tenterò di essere il più sintetico possibile, cercando tuttavia di rispondere a tutte le considerazioni e indicazioni, in verità molto interessanti, per le quali ringrazio gli onorevoli senatori che sono intervenuti nel dibattito

Dirò subito che sono ben consapevole, senatore Milani, di essere seduto su un vulcano; non un vulcano spento o che possa spegnersi in breve tempo. E vorrei anche assicurarla, senatore Milani, che il lavoro della relazione mi ha occupato nelle quattro giornate che dovevano essere dedicate alle vacanze natalizie proprio perchè nelle giornate feriali che passo a Roma non ho certamente il tempo — per il fatto di essere seduto su un « vulcano » — di dedicarmi a questi aspetti di studio.

Ee l'ora non fosse tarda potrei elencare le iniziative prese (alcune note, altre meno note perchè riguardano i rapporti tra il Ministero e gli enti) che investono diversi settori; dalla cantieristica alle fibre, all'auto, per non parlare delle iniziative notevoli in materia energetica e a proposito del carbone. Senza paura di apparire immodesto, credo che da questo punto di vista la mia attività in questo periodo si possa favorevolmente confrontare con l'attività di altri periodi del Ministero.

Ma qui vorrei subito precisare, in relazione all'intervento del senatore Milani, che forse non c'è molta differenza tra quanto egli ha affermato sul ruolo delle partecipazioni statali e quanto è contenuto nella relazione. E qui mi rifaccio agli interventi sia del senatore Ferrari Aggradi sia del relatore. Tutti siamo d'accordo credo, nel ritenere che le partecipazioni statali, a prescindere dalla loro genesi che risale ad altri periodi della grande crisi, rappresentano uno strumento che ha avuto una funzione essenziale nel processo di sviluppo del nostro Paese e del Mezzogiorno in particolare, proprio per quelle caratteristiche che sottolineava il senatore Ferrari Aggradi, che hanno consentito di sposare i vantaggi dell'operatore autonomo, che si confrontava col mercato con i vantaggi di un sistema che poteva in qualche modo benefi-

ciare di un orientamento di politica economica generale.

Che questo sistema abbia sempre funzionato così com'era potenzialmente possibile, che abbia avuto momenti di sviluppo patologico, non c'è dubbio e penso che tutti siamo d'accordo al riguardo. Non voglio qui riproporre una polemica sulle responsabilità, ma voglio semplicemente ricavare da questa considerazione una giustificazione per l'impostazione che ho dato al problema.

Il problema non è tanto se debba esistere un ministero delle partecipazioni statali, o se il compito di questo ministero possa essere svolto da un ministero, più ampio, dell'economia.

La tesi che io sostengo è che deve esistere, oltre ad un livello imprenditoriale dell'ente, anche un livello imprenditoriale per le partecipazioni statali nel loro complesso, poichè il sistema non può annegare nelle procedure della programmazione, ma deve avere un suo corpo che interagisca con gli altri operatori della programmazione. Al riguardo, mi ricollego a quanto diceva questa mattina il collega Andreatta, le cui considerazioni condivido pienamente.

È chiaro che deve essere svolta anche una funzione di vigilanza. Vorrei ricordare che il termine politico (forse il mio difetto è di essere prevalentemente un tecnico) era usato in un senso diverso rispetto a quando si vuole, invece, accennare a interazioni, con il sistema e con la realtà politica, che possono essere state in certi momenti non del tutto fisiologiche e non del tutto favorevoli proprio allo sviluppo del ruolo politico che il ministero dovrebbe avere.

Sono d'accordo con le considerazioni espressa dal senatore Ferrari-Aggradi e dal relatore Rosa che il problema più grave delle partecipazioni statali è quello della sottocapitalizzazione. Questo è un dato di fatto. Il nostro sistema siderurgico presenta oneri per il 15 per cento, contro il cinque per cento di quello francese (limite che è stato raggiunto a seguito di interventi) e questo dà già un'idea della gravità della situazione. Per la siderurgia esistono grossi problemi strutturali e, come dice il senatore Milani, di iniziativa e di ristrutturazione. Io mi au-

guro che l'indagine conoscitiva proposta dal senatore De Vito non ritardi affatto alcuna delle decisioni da prendere — guai se questo accadesse! — ma possa fornire rapidamente delle indicazioni, con un vasto supporto del Parlamento, per il riassetto del settore delle partecipazioni statali.

Il problema della sottocapitalizzazione è gravissimo. Basti considerare che se la nostra siderurgia avesse lo stesso livello di capitalizzazione di quella francese, i conti del settore siderurgico tornerebbero in pareggio.

Senatore Romeo, le ho citato piani di ristrutturazione degli altri Paesi comunitari. Ma quello che hanno fatto gli altri Paesi noi non possiamo e non dobbiamo farlo. Se l'industria automobilistica italiana potesse fare ciò che ha fatto l'industria automobilistica tedesca, andrebbe in pareggio ed in utile in tempi brevissimi; ma non può farlo.

R O M E O . Si potrebbe fare comunque qualche altra cosa.

L O M B A R D I N I , *ministro delle partecipazioni statali*. Certo, possiamo fare altre cose. Ma è un dato di fatto che stiamo entrando in una fase dello sviluppo delle forze produttive diversa di quelle passate. Le prospettive future non vengono dai settori di base, ma dai settori applicativi, che richiedono un certo tipo di imprenditorialità, più difficile da realizzare che comporterà delle profonde trasformazioni per il sistema delle partecipazioni statali. Da qui lo sforzo di cercare un matrimonio tra il settore delle partecipazioni statali e la piccola imprenditoria privata. Non si può ingannare il sud prospettando possibilità di intervento delle partecipazioni statali, che esistono solo sulla carta. Dovrà essere compiuto il massimo sforzo, soprattutto, come ha detto giustamente il senatore Milani, nell'industria agro-alimentare; è questo il primo settore che ho avuto allo studio nelle ultime settimane, passando da considerazioni generali a considerazioni settoriali, che voglio recepire nel documento che ho promesso di presentare. Non voglio che tale documento sia soltanto uno studio, condotto da un esperto o da una commissione di esperti — in questo ho idee

diverse dai miei predecessori — ma sia il risultato di una verifica delle strategie possibili del sistema delle partecipazioni statali. Perché non c'è soltanto il problema (come diceva il senatore Ferrari-Aggradi) del ruolo delle partecipazioni statali, su cui il tempo non consente di aggiungere altro, ma anche il problema delle strategie delle partecipazioni statali, strategie che non derivano soltanto dalla definizione dei mezzi. Non si risolverebbero i problemi dando al settore, magari, diecimila miliardi, perché non ci sono le idee, i programmi, gli uomini, le qualificazioni. Non dimentichiamo, onorevoli senatori, che molte iniziative in Italia non riescono ad andare avanti perché le imprese non trovano manodopera qualificata. È questa la situazione paradossale in cui ci troviamo, in cui si trova il Nord ed il Sud. Al Nord, poi non si trova neppure la manodopera comune, anzi, è anche più difficile trovare manodopera non qualificata.

Questi sono dati di fatto che richiamano la nostra attenzione sugli attuali problemi, che gravemente condizionano la possibilità di risolvere quelli del settore delle partecipazioni statali. Io prenderò l'iniziativa con i miei colleghi di Governo di riconsiderare il problema dei due disegni di legge sui fondi di dotazione e sui fondi di capitalizzazione.

Ma devo fare una premessa: ritengo che una delle fondamentali applicazioni della « filosofia » delle partecipazioni statali dovrà essere rappresentata dal piano triennale. E a questo proposito devo esprimere il mio dissenso per una certa interpretazione del piano triennale data in passato, e che poteva essere giustificata dal fatto che i problemi erano prevalentemente congiunturali; io sono invece vicino all'impostazione ricordata dal collega Andreatta. Il Dicastero delle partecipazioni statali non deve limitarsi, nell'elaborazione del piano triennale, ad una mera richiesta di finanziamenti, ad una indicazione di fabbisogni, ma deve esprimere una strategia di programmazione (il secondo punto sul quale il senatore Ferrari-Aggradi ha richiamato la nostra attenzione), che si confronti con le potenzialità e le linee di sviluppo economico che si configurano nel piano triennale; si dovranno valutare i fabbi-

sogni finanziari, in particolare quelli delle imprese a partecipazioni statale.

Ma un lavoro del genere non può certo essere condotto a termine in una settimana o in un mese, se si vuole fare una cosa seria. Certo, se tre funzionari in base ai soli studi disponibili elaborano le indicazioni del piano, il lavoro può essere terminato in sette giorni. Io ho cominciato all'inizio di novembre un confronto con i vari enti, che comporta molto più tempo, ma assicura un saggio di probabilità molto più elevato di successo.

Le partecipazioni statali devono dunque elaborare una strategia che sia coerente con le linee di sviluppo economico quali si configurano nel Piano triennale; in relazione a questa strategia si dovranno valutare i fabbisogni finanziari globali e, in particolare, quelli delle imprese a partecipazione statale. Ma un lavoro di questo genere non si può fare né in una settimana né in un mese, se si vuole fare una cosa seria; se poi si prendono tre funzionari ai quali si dice, in base agli studi disponibili, di elaborare delle indicazioni di piano allora tutto può essere fatto in otto giorni, ma, ripeto, se si vuole instaurare un confronto serio con i vari enti sulla base di una comune metodologia da seguire per definire i programmi di investimento in modo da potere interagire con gli indirizzi degli enti, allora i tempi di studio e di elaborazione diventano necessariamente più lunghi. I programmi di investimento, infatti, devono essere stabiliti in maniera tale da poter decidere, ad esempio, quali sono gli investimenti fisicamente necessari: incominciata una casa, non posso lasciare a metà il rustico perché non ho i mezzi finanziari per ultimarlo! Una scelta di tale genere comporta infatti una perdita di valore di tutto ciò che è stato già investito! Vi sono poi altri investimenti che sono necessari economicamente ed altri ancora che servono in vista di ulteriori espansioni: tutto ciò deve avvenire in relazione alle strategie adottate ed in relazione alle previsioni di sviluppo settoriale (che devono essere valutate con appositi studi sia a livello di Ente sia a livello di Ministero, sia a livello di partecipazione sta-

tale). Questa triplicità di studi non va considerata come uno spreco; si tratta di far circolare le informazioni in modo che uno non inventi la ruota quando l'altro è arrivato ad inventare la motocicletta, però è importante considerare le diverse angolature degli studi. Una angolatura, infatti, è quella aziendale, la seconda è quella che considera il problema nel suo complesso e la terza è quella che risulta dal confronto delle varie tesi. Solo attraverso questo processo dialettico tra i vari momenti si può arrivare ad un piano realmente operativo e non semplicemente ad un documento di studi (l'Italia può riempire biblioteche intere di un tale tipo di documentazione) che per sua natura non riesce ad incidere sulla politica economica del Paese.

Passando ora alla questione del metanodotto con l'Algeria devo informare che siamo oramai a buon punto e ritengo che, nel giro di due-tre anni, questa opera potrà essere realizzata; ho anche dato disposizioni all'ENI di studiare il modo di favorire il più possibile le zone meridionali per quanto riguarda l'impiego e la distribuzione di questo metano.

Venendo poi alla questione dei salvataggi di certe imprese devo dire di non condividere l'idea espressa dal senatore Carollo. Innanzitutto, bisogna distinguere dai salvataggi i casi di aziende messe in « zona di parcheggio ». Certamente non possiamo sostenere che, se un'impresa si dimostra inefficiente, va chiusa il giorno dopo: in Italia questo non si può fare e, a mio avviso, è bene che non si faccia, perchè questo tipo di operazioni comportano costi eccessivi per i lavoratori. Le « zone di parcheggio » sono dunque utili e la GEPI potrebbe operare tenendo presente che non è detto che il naufrago debba rimanere per forza in mare; la « zona di parcheggio » potrebbe anche consentire di sperare di essere tratti in salvo a riva, anche se un po' malconci.

Quello che invece io ritengo si debba rifiutare, e che fin qui ho rifiutato, è l'operazione di salvataggio che finisce con l'inquinare il sistema delle partecipazioni statali. Non starò ora a ricordare i tentativi minori fatti in questa direzione che ricordano un

po' certi peccati di desiderio ai quali si deve opporre un rifiuto, ma vi sono stati due casi per i quali ho espresso un parere decisamente negativo, anche con qualche conseguenza personale. Un caso è stato quello del salvataggio della MACH; l'ENI è autorizzata ad acquistare singoli impianti in quanto questi si inseriscono nel sistema ma non a salvare, nel suo insieme, un'azienda come la MACH. Il secondo caso riguarda la partecipazione dell'ENI alla SIR alla quale, ripeto, mi sono decisamente opposto. Mi auguro, e con il ministro Pandolfi stiamo operando in questo senso, che si arrivi al più presto ad un piano chimico, non ad un documento di studio, da considerare come punto di convergenza e di strategia a livello dei grandi operatori, per mezzo del quale si dovrà anche decidere in merito all'utilizzazione finale di questi impianti. In quel momento l'ENI parteciperà alle decisioni da prendere in quanto non si tratterà più, a quel punto, di un'operazione di salvataggio (anche se saranno prevedibili perdite per 3-4 anni) ma dell'attuazione di una decisione che a livello di imprenditorialità pubblica — per ragioni professionali uso un termine che forse può generare confusione — e di programmazione trova una sua giustificazione. Solo allora ripeto, l'ENI sarà autorizzata ad intervenire ma non in questa fase perchè, allora, il suo intervento avrebbe soltanto il significato di un salvataggio.

Ecco anche perchè, per quanto riguarda le fibre (ho detto fin dall'inizio alla Montedison di non pensare di poter uscire — come stava tentando di fare insieme ad alcuni grossi finanziari — da questo settore ed ho precisato che il Governo non avrebbe autorizzato singoli consorzi: ciò avrebbe permesso ai « furbi » di salvarsi mentre agli altri avrebbe dovuto pensare il sistema delle partecipazioni statali: il caso EGAM insegna.

Ho detto che il Governo, ed i ministri Pandolfi e Bisaglia sono d'accordo con me, avrebbe autorizzato certe operazioni soltanto in presenza di un piano complessivo delle fibre che definisce nel suo insieme tutti i rapporti finanziari ENI+MONTEDISON; soltanto allora, infatti, io predisporrò un decreto-legge (come è avvenuto per evitare di met-

tere in liquidazione, tra qualche giorno, lo stabilimento di Ottana, cosa che determinerebbe in Sardegna effetti traumatici) per calcolare tutti gli oneri impropri. Nel caso di Ottana ripeto, ho appunto seguito questa strada.

Preciso che ci siamo anche riservati la possibilità di operare dei confronti in quanto i calcoli sono stati fatti esattamente ed accettati dall'ENI; pertanto, se in futuro si verificheranno delle perdite sapremo se queste perdite sono spiegabili con una congiuntura particolarmente avversa oppure sono sintomi di inefficienza nella gestione dell'ENI.

Ritengo di aver risposto alle questioni principali poste dagli oratori intervenuti; molti punti sono stati appena sfiorati ma, come ricordato da molti oratori, avremo occasione di ritornare su questi argomenti.

Posso aggiungere solo questo: la mia prima preoccupazione, senatore Ferrari-Aggradi, è stata quella dei fondi di dotazione. Ricordo che la prima lettera firmata come Ministro delle partecipazioni statali era diretta ai Presidenti della Camera e del Senato affinché si affrettassero i tempi dei lavori della Commissione bicamerale sulla ristrutturazione industriale.

Mi sono anche preoccupato di vedere se fosse possibile un'interpretazione che consentisse di procedere in altre fasi; le sollecitazioni continue che ho fatto pervenire a tutti i parlamentari che, con il loro contributo, possono accelerare questo lavoro, ribadiscono il mio impegno.

Credo dunque di non aver nulla di rimproverarmi per quanto riguarda questo problema; non posso pertanto che associarmi alle considerazioni del senatore Rosa e degli altri che sono intervenuti nell'auspicare che si faccia il possibile affinché il problema dei fondi recepirle a condizione, però che non rinviino il problema stesso alla soluzione del piano triennale; il problema della ricapitalizzazione, infatti, non è tale per cui si renda necessario stabilire delle strategie, è un problema da risolvere per consentire che le strategie già definite possano realizzarsi. Per quanto riguarda gli altri programmi, poi, ci sono tutti gli elementi per continuare un processo di sviluppo che non può essere interrotto. Si

tratta quindi di fondi già previsti. Ci sono perciò tutti gli elementi perchè questo primo contributo alla soluzione del problema possa completarsi il più rapidamente possibile, salvo poi con il piano triennale, fra qualche mese, riproporre il tema nel contesto più generale in cui — com'è stato giustamente osservato — deve essere poi inserito.

P R E S I D E N T E . Ringrazio l'onorevole Ministro per la sua ampia replica.

Prima di concludere consentitemi una brevissima riflessione su alcuni interventi che ci sono stati in relazione all'indagine conoscitiva.

Ringrazio i senatori Milani e Ferrari-Aggradi che vi hanno fatto esplicito riferimento, ma vorrei sgombrare il campo da qualche equivoco.

Il primo equivoco è che non sia occasione di rinvio di decisioni sul piano legislativo e su altri piani. Credo di averlo già detto nell'altra seduta che qualsiasi iniziativa di questa Commissione in materia non deve avere alcuna interferenza con i normali lavori.

F E R R A R I - A G G R A D I . Le do atto che l'aveva detto.

P R E S I D E N T E . Desidero sottolineare che a fondamento di questa mia proposta — che poi porterò in Commissione con un programma molto preciso — c'è la preoccupazione di mettere la Commissione nelle migliori condizioni di funzionamento. Non posso dimenticare, infatti, che la nostra oltre ad essere la Commissione bilancio ha come materia di sua competenza anche la programmazione economica e le partecipazioni statali.

Come ho già colto questa mattina, nel corso dell'esame dello stato di previsione del Ministero del bilancio, lo spunto dall'interessante relazione del ministro Andreatta per dire che occorre fare una riflessione sugli strumenti della programmazione per investire la Commissione, come cogliemmo l'occasione della disponibilità del Ministro del tesoro per quanto riguarda il collegamento delle notizie e degli elementi della Ragioneria e della Tesoreria per mettere la nostra Com-

missione nelle migliori condizioni di funzionamento, come ho colto l'occasione della discussione del bilancio interno del Senato per dire che la Commissione bilancio deve avere una sua struttura interna che metta i Commissari in condizione di operare con elementi di valutazione idonei, mi faccio ora carico della responsabilità di Presidente di questa Commissione per individuare quegli elementi di conoscenza, e di valutazione degli strumenti che meglio possono consentire di operare con la maggiore incisività possibile — e quando parlo di incisività non mi riferisco solo al campo legislativo: noi, infatti, non abbiamo solo il dovere di legiferare, ma ne abbiamo anche altri —. E quindi intendo ricondurre alla responsabilità di questa Commissione tutte le materie di sua competenza con una maggiore possibilità di elementi di valutazione e con gli strumenti adeguati.

In questo senso le mie proposte verranno ripresentate a questa Commissione con un programma dei lavori. E quando faccio riferimento all'indagine conoscitiva, senatore Milani, se lei legge la relazione che io ho fatto in Aula sul bilancio interno del Senato, vedrà che sono stato abbastanza critico sullo strumento dell'indagine conoscitiva. Però, se vogliamo arrivare ad un approfondimento, il riferimento all'indagine conoscitiva è il riferimento ad uno stru-

mento regolamentare che ci consente di utilizzare qualche canale esterno al Parlamento ed al Governo per un maggior approfondimento di quegli elementi di valutazione che ci sono necessari. Solo in questo senso va inteso il riferimento all'indagine conoscitiva e non come ad uno strumento regolamentare che possa far sviare l'attività di questa Commissione o ritardarla in relazione ai problemi di sua specifica competenza in materia legislativa.

Questo volevo chiarire, riservandomi di proporre alla Commissione con un programma molto preciso, una richiesta di autorizzazione al Presidente del Senato per un tipo di attività che attiene ai compiti, alla funzionalità e alla maggiore incisività di questa Commissione.

Ciò detto, non facendosi obiezioni, resta inteso che la Commissione conferisce al senatore Rosa l'incarico di stendere un rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1980.

I lavori terminano alle ore 14,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA