

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

### INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ASSETTO DEL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

3<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 LUGLIO 1985

(Pomeridiana)

**Presidenza del Presidente FERRARI-AGGRADI  
indi del Vice Presidente BOLLINI**

**INDICE****Audizione del professor Romano Prodi, presidente dell'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale)**

PRESIDENTE (Ferrari-Aggradi - DC).....	Pag. 3, 9, 15 e <i>passim</i>	<b>PRODI</b> .....	Pag. 3, 17, 18 e <i>passim</i>
BOLLINI (PCI) .....	11		
CAROLLO (DC) .....	14, 22		
COLOMBO Vittorino (L.) (DC) .....	15		
MARGHERI (PCI) .....	12, 15, 18 e <i>passim</i>		
RASTRELLI (MSI-DN) .....	14, 16		
RIVA Massimo (Sin. Ind.) .....	9, 14, 22 e <i>passim</i>		

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

3° RESOCONTO STEN. (10 luglio 1985)

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Romano Prodi, presidente dell'IRI, accompagnato dal dottor Antonio Zurzolo, direttore generale dell'Istituto stesso, dal dottor Giovanni Nasi, direttore per le relazioni esterne, e dal dottor Duccio Valori, assistente del direttore generale.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,45.*

**Presidenza  
del Presidente FERRARI-AGGRADI**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'assetto del sistema delle partecipazioni statali.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti dell'IRI.

*Viene quindi introdotto il professor Romano Prodi, accompagnato dal dottor Antonio Zurzolo, dal dottor Giovanni Nasi e dal dottor Duccio Valori.*

**Audizione del professor Romano Prodi, presidente dell'IRI.**

PRESIDENTE. Ci avviamo verso la conclusione della indagine che fu iniziata nella scorsa legislatura e ripresa dopo una pausa di riflessione.

È stata mia cura predisporre un documento di sintesi nel quale sono state ordinate le tematiche fondamentali, di carattere strutturale ed organizzativo, emerse da un censimento accurato del materiale acquisito nel corso della parte dell'indagine già svolta nella precedente legislatura. Il predetto documento di sintesi, che dovrebbe costituire la traccia lungo la quale organizzare il documento conclusivo del lavoro dell'indagine, ordina la riflessione intorno ai seguenti temi: economicità del sistema, struttura patrimoniale degli enti di gestione (fondo di dotazione), ordinamento degli enti di gestione, processo di formazione delle decisioni e sistema dei controlli.

Il documento è stato inviato al professor Prodi, che invito a prendere la parola, dopo-

dichè i commissari potranno rivolgere domande e richieste di chiarimenti.

*PRODI.* Questa audizione si colloca in un momento molto delicato per il sistema delle partecipazioni statali; essa appare dunque particolarmente opportuna perchè potrà consentire di mettere a fuoco temi e problemi di grande attualità.

Vorrei soffermarmi in particolare — salvo rispondere a domande di questa Commissione anche su altri argomenti — su alcuni punti che ritengo di particolare importanza: il criterio di economicità di gestione del sistema; i fondi di dotazione; gli oneri impropri; le competenze settoriali degli enti di gestione; le loro strutture organizzative; le procedure di esame, approvazione, finanziamento e controllo dei programmi, ed infine il ruolo complessivo del sistema delle partecipazioni statali nell'economia italiana.

Mi rendo conto del fatto che sono argomenti molto impegnativi, sui quali è possibile e lecito avere opinioni anche molto diverse; spero comunque che la Commissione apprezzerà l'assoluta franchezza con la quale esprimerò le opinioni e la testimonianza di un addetto ai lavori.

Iniziando dal tema dell'economicità di gestione, credo opportuno far presente che quello che fino a qualche anno fa era considerato essenzialmente un parametro di riferimento ed un elemento di verifica è divenuto oggi quasi una finalità a sè stante. E questo non è avvenuto per revisioni ideologiche, ma per semplici necessità pratiche, non essendovi più disponibilità finanziarie sufficienti a far fronte a perdite senza prospettive di risanamento.

L'economicità di gestione deve essere dunque intesa come redditività dei gruppi a partecipazione statale, e di ogni singola azienda al loro interno; ovviamente, anche in prospettiva, ma con percorsi temporalmente quantificabili, credibili, e segnali concreti di miglioramento nella gestione corrente. Ed è in questo senso che l'IRI ha impostato la propria politica di risanamento, con alcuni tangibili successi (ITALTEL, SGS-ATES, AERITALIA, SELENIA, SME, eccetera).

È evidente però che, di fronte ad alcune situazioni particolarmente critiche (siderur-

gia, cantieristica, settore automobilistico, linee di navigazione, eccetera), il puro e semplice esame dei risultati a bilancio porterebbe a conclusioni eccessivamente drastiche.

In casi di questo genere bisogna essere in grado, per non esprimere giudizi affrettati, di analizzare le determinanti dei risultati stessi, sia in termini contabili (per accertare quanto delle perdite sia dovuto ad inefficienza gestionale e quanto invece a sottocapitalizzazione o a fattori specifici non ripetitivi — come gli esodi agevolati, che portano a miglioramenti a medio termine, ma al costo di pesanti oneri immediati — o a fattori pregressi — eccesso di investimenti nel passato — o infine a condizionamenti tariffari per le concessionarie), sia in termini settoriali (quando cioè la crisi sia generalizzata e non sia quindi realistico attendersi risultati troppo diversi da quelli dei concorrenti che operano nello stesso settore in condizioni confrontabili).

In questi casi la non immediata economicità di gestione viene necessariamente accettata dall'Istituto, sia pure in forma transitoria, nel corso delle indispensabili azioni di ristrutturazione produttiva e finanziaria del genere di quelle che sono state avviate negli ultimi anni con tutta la necessaria decisione, anche se cercando in tutti i casi di evitare azioni drastiche e socialmente non percorribili.

Dalla categoria più ampia dell'economicità di gestione, si può discendere a quella più specifica e ristretta del profitto d'impresa. Categoria quest'ultima che non deve certamente essere collocata al centro del sistema, ma che deve essere giustamente valutata per ciò che può dare in termini di allocazione ottimale delle risorse aziendali e di gruppo e di verifica di efficienza competitiva. E sotto questo aspetto ritengo di poter condividere molte delle affermazioni del presidente dell'ENI e di confermare che anche l'IRI compie approfondite analisi economiche per valutare le potenzialità reddituali delle nuove iniziative, anche se spesso basandosi — per ragioni di complessità del sistema sul quale i nuovi investimenti vanno di regola ad inserirsi — su metodologie più sofisticate di quelle ricordate in questa sede.

Oltre al primo e ineludibile requisito dell'economicità «interna», si deve tener conto anche di un secondo e non meno importante elemento, che sarebbe pericoloso trascurare: quello dell'economicità delle partecipazioni statali viste nell'ambito dell'apparato produttivo italiano.

Si deve, in altri termini, accertare che sia effettivamente conveniente, opportuno e «strategico» perseguire determinati fini tramite l'impresa a partecipazione statale piuttosto che con altri mezzi, che potrebbero permettere di conseguire gli stessi scopi senza richiedere l'intervento dello Stato nell'economia del Paese.

Se considerata sotto questo aspetto, la nozione di economicità del sistema non sembra potersi prestare ad equivoci.

Il tema della struttura patrimoniale degli enti e quindi dei fondi di dotazione si ricollega a quello precedente: obiettivo di un ente di gestione che segua i criteri di economicità accennati è evidentemente quello di non richiedere fondi di dotazione, una volta recuperato un adeguato livello di capitalizzazione di partenza.

Quando l'ente sia stato rimesso in condizioni di competere adeguatamente sul mercato, infatti, le risorse aggiuntive occorrenti per programmi di sviluppo devono provenire dall'autofinanziamento, da terzi azionisti, dal ricorso al credito, oltre che dalle «normali» provvidenze che lo Stato mette a disposizione, in condizioni di parità tra pubblici e privati, quando voglia raggiungere fini specifici quali lo sviluppo del Mezzogiorno, l'innovazione in particolari settori, eccetera. A parità di risultati offerti, non c'è alcun motivo per cui il pubblico debba competere in condizioni di vantaggio con il privato per l'ottenimento di questi fondi.

Erogazioni al fondo di dotazione potrebbero essere ipotizzate (una volta ricapitalizzato il sistema) solo di fronte a grandi programmi innovativi ai quali l'impresa privata non potesse essere ragionevolmente chiamata a partecipare inizialmente per l'alto rischio tecnologico, ma ritenuti comunque strategicamente importanti per il sistema nel suo complesso; ed anche in questi casi l'intervento dello Stato dovrebbe mantenere l'obietti-

vo di cedere in seguito — in caso di successo — quote significative di partecipazione, recuperando quindi in tutto o in parte le risorse investite per superare determinate soglie di accesso.

Un altro caso particolare di erogazione di fondi pubblici riguarda i cosiddetti oneri impropri.

Non avrei alcuno scrupolo a dichiarare che in questo caso ci troviamo di fronte ad un concetto molto discutibile, che gli enti di gestione hanno ereditato da un'epoca e da una cultura diversa, in base alla quale si riteneva che le partecipazioni statali potessero fare qualsiasi cosa, purchè venissero poi indennizzate per le eventuali perdite.

Questa mentalità si era andata gradualmente diffondendo nel sistema, almeno fino alla fine degli anni Settanta, portando tra l'altro alla creazione di attività sostitutive aberranti, oltre che, nei casi più «normali», al mantenimento di produzioni o di attività ai margini del mercato, e generando la sensazione che qualunque iniziativa avessero intrapreso le partecipazioni statali, le eventuali perdite sarebbero state sempre e comunque pagate dallo Stato.

C'è stata anche — e credo di dover parlare con tutta franchezza — una certa incoerenza da un lato nell'approvare programmi caratterizzati dalla presenza di rilevanti oneri impropri (o talvolta nell'imporre dei nuovi) e dall'altro nel finalizzare una parte dei fondi (che sarebbero occorsi per le ricapitalizzazioni) alla copertura di questi oneri (sostituendoli, di fatto, con oneri finanziari corrispondenti agli interessi passivi per le mancate ricapitalizzazioni) o non coprendoli affatto, in questo modo, gli enti si sono trovati nell'assoluta impossibilità di seguire una linea coerente (chiudere le attività in perdita nonostante i programmi approvati o lasciare accumulare gli oneri impropri senza copertura dello Stato).

È evidente del resto che — dati i limiti di capienza del bilancio dello Stato — non è possibile far fronte a tutte le richieste; ma in questo caso occorre compiere una scelta precisa, affrontando tutte le conseguenze che essa implica.

Questa scelta, a mio avviso, dovrebbe consistere — una volta compensati gli oneri

impropri sostenuti o risolte le situazioni che ne generano dei nuovi — nella definitiva rinuncia ad imporre alle imprese a partecipazione statale nuovi oneri impropri, e quindi nell'eliminare quella che appare in ogni caso una grave anomalia, che tende a perpetuare confusioni tra le imprese del sistema delle partecipazioni statali e le aziende di Stato, offuscando il senso del criterio dell'economicità di gestione.

Si verrebbe in caso contrario a falsare deliberatamente la concorrenza sia in Italia che nella CEE, contrastando — con una destinazione sub-ottimale delle risorse — l'obiettivo di economicità complessiva del sistema al quale ho accennato in precedenza, che deve invece costituire un punto di riferimento per la presenza delle partecipazioni statali nell'apparato produttivo del Paese; e si verrebbe, di fatto, ad ammettere un doppio *standard* di comportamento per le imprese private e per quelle pubbliche che sarebbe fonte di equivoci del tutto negativi.

In questo senso, è necessario che l'ente di gestione abbia una sfera di autonomia sufficiente a resistere alle pressioni esterne, spesso finalizzate ad obiettivi socio-economici rispettabili, ma di troppo breve respiro: è chiaro infatti che una precisa ripartizione delle responsabilità sarebbe anche nell'interesse delle sedi politiche, che sarebbero messe al riparo dalle pressioni settoriali e locali.

Nella fase, necessariamente non breve, nella quale resteranno indispensabili apporti pubblici agli enti di gestione (anche se certamente sarebbe molto preferibile una ricapitalizzazione completa *una tantum*, dopo la quale dovrebbero essere escluse in linea di principio nuove erogazioni al sistema, salvo casi eccezionali) si deve condividere la tesi di chi esclude l'opportunità e la possibilità di una loro specifica finalizzazione.

Oltre a essere molto difficilmente praticabile sul piano comunitario (quando si tratti in particolare — come è avvenuto per la parte prevalente delle ultime erogazioni finalizzate — di erogazioni a copertura perdite) la finalizzazione dei fondi crea infatti inaccettabili disparità anche tra aziende appartenenti allo stesso sistema pubblico. L'azienda in attivo si vede infatti penalizzata dalla mancata attribuzione di capitale di rischio e

quella in perdita avvantaggiata da esplicite sovvenzioni, perdendo lo stimolo al miglioramento dei risultati.

È ovvio che perdite contenute e temporanee dovrebbero poter essere compensate nell'ambito dell'elasticità delle risorse generate in grandi gruppi, come sono quelli a partecipazione statale.

Quanto alle competenze settoriali ed alle strutture organizzative, si può ritenere che una delle caratteristiche maggiormente positive del sistema sia costituita proprio dal suo pragmatismo e quindi dalla sua disomogeneità. È piuttosto su questa strada che bisogna insistere, anziché su quella dell'armonizzazione normativa ed istituzionale e del garantismo spinto all'eccesso.

Teoricamente sono ipotizzabili configurazioni molto diverse, e tutte con una loro logica: ad esempio, un solo ente di gestione al posto di tre diversi (o quattro, compreso l'Ente cinema), ma questo ente unico sarebbe talmente enorme e diversificato da risultare praticamente ingovernabile; oppure tanti enti di gestione monosettoriali specializzati quanti sono i settori di intervento, ma ciò escluderebbe la possibilità di sinergie importanti e creerebbe problemi sia in fase iniziale, per quanto riguarda la definizione dei settori di attività, sia successivamente, quando ciascun ente volesse realizzare sviluppi in attività connesse, che appaiono sempre più pervasive, anziché delimitate e specialistiche.

È stata anche ipotizzata una configurazione che consenta all'EFIM di specializzarsi nella gestione dei grandi comparti della metallurgia di base in crisi, restituendo l'ENI alla sua originale vocazione energetico-chimica e l'IRI alle proprie attività manifatturiere e di servizi: ipotesi che consentirebbe di accelerare il ritorno di ENI ed IRI alla non dipendenza da fondi pubblici e che invece concentrerebbe nell'EFIM gli impegni di risoluzione delle maggiori crisi strutturali eliminando automaticamente i problemi delle sovrapposizioni esistenti nei settori ferroviario, aerospaziale, meccanico, elettronico-sistemistico, dei mezzi di difesa, eccetera.

Altre proposte sono state formulate da chi mi ha preceduto in questa stessa sede.

Tutte queste ipotesi, che devono essere valutate dal Governo e dal Parlamento, e che non è mio compito giudicare, presentano un notevole grado di interesse teorico, ma non risolvono i problemi di base del ritorno all'economicità gestionale e delle occorrenze di ricapitalizzazione, che non verrebbero ovviamente a mutare o a ridursi in nessuna delle configurazioni prospettate.

In questo caso, comunque, neppure i modelli internazionali forniscono schemi di riferimento organizzativi univoci; coesistono infatti gruppi diversificati e gruppi specializzati, senza che siano accertabili elementi che dimostrino la costante superiorità dell'uno o dell'altro schema organizzativo.

Credo però sia doveroso rappresentare a questa Commissione l'estrema precarietà dell'industria europea nei settori più avanzati di fronte alla sfida americana e giapponese: ed in questo contesto riterrei estremamente pericolosa ogni scissione, anche se apparentemente razionale, tra settori avanzati di servizi (utenti e promotori di tecnologie innovative) e settori sistemistico-manifatturieri, che non possono godere nel nostro Paese di vantaggi dimensionali o di sostegni organizzativi confrontabili a quelli degli Stati Uniti o del Giappone.

Non si tratta in questi casi di intrecci patologici, ma del mantenimento di sinergie che costituiscono oggi una delle poche garanzie di sopravvivenza e sviluppo per attività esposte ad un ritmo di innovazione «massacrante» e ad una durissima concorrenza internazionale.

Le strutture organizzative e gestionali esistenti, a loro volta, dipendono, come si è detto, da scelte precedenti. Nelle attuali configurazioni dei gruppi, i diversi livelli di coordinamento (azienda, raggruppamento, finanziaria, ente) rispondono ad oggettive esigenze di delega e di responsabilizzazione. Ciò non significa che in alcuni casi non si possano immaginare schemi più semplici — o più complessi — ma comunque egualmente funzionali. È ancora una volta necessario riportare il sistema a soluzioni pragmatiche e non teoriche.

Più delicato appare invece il problema dei rapporti tra il Governo, il Parlamento e gli enti di gestione.

Questo rapporto appare oggi, a mio avviso, viziato da una serie di fattori: il mito della programmazione a medio termine di attività produttive svolte in concorrenza sul mercato; la necessità strutturale di ricorrere ad apporti pubblici, ovviamente da erogare per legge; la richiesta di un controllo sempre più stringente sull'impiego dei fondi pubblici aggiuntivi erogati.

Sul primo punto (la programmabilità a medio termine) si deve prendere atto dell'inoperatività di fatto della legge n. 675 del 1977, che non ha retto all'impatto di un mercato in fase di rapidissimo cambiamento tecnologico, finanziario, eccetera. In altri termini, tutto ciò che poteva cambiare, dalla fine degli anni Settanta ad oggi, è cambiato, alterando profondamente tutti o quasi tutti i presupposti sui quali dovevano basarsi i piani di settore previsti dalla legge n. 675. Sta anche cambiando — sia pure lentamente — la convinzione che tutto sia programmabile, dato che la certezza stessa di qualunque presupposto assunto a base dei programmi viene costantemente rimessa in causa.

Se sotto alcuni aspetti si può giustificare un'esigenza di programmazione a medio-lungo termine per attività in concessione — e quindi sottratte, almeno in apparenza, al mercato, e di solito caratterizzate da cicli di investimento molto lunghi e durevoli —, di fatto anche queste, se finiscono con l'ignorare la possibilità di cambiamento delle tecnologie e delle esigenze dell'utenza, possono trovarsi a subire gli effetti disastrosi di un'eccessiva rigidità dei programmi; così come è d'altronde dimostrato dal sempre più frequente abbattimento di situazioni di monopolio tecnologico e dall'introduzione di servizi alternativi concorrenti rispetto a quelli *established*.

I programmi a medio termine vengono di fatto a rispondere ad esigenze di certezze e di garanzie (da parte delle forze di lavoro, delle comunità locali, degli esponenti politici, e talvolta degli stessi programmatori) che oggi appare del tutto illusorio credere di poter fornire.

Nell'ipotesi che si continui con un'economia di concorrenza in un contesto internazionale, la sola programmazione possibile è quella dell'efficienza e dell'elasticità, che tut-

tavia si crea giorno per giorno ed esige adattamenti continui.

Dall'eccesso di investimenti realizzati in base a programmi approvati, ma non adeguatamente finanziati, e dall'impossibilità di effettuare correzioni rapide nelle strutture produttive ed occupazionali per rispondere alle mutazioni strutturali dei mercati (caso tipico, la siderurgia) discende il problema cruciale dell'attuale «fondo-dipendenza» degli enti di gestione.

Da questa situazione deriva infatti la richiesta — sotto certi aspetti giustificata — che allo stanziamento di fondi pubblici debba corrispondere un giudizio preliminare di opportunità, ed alla loro erogazione debba seguire un controllo.

In realtà, la situazione di perdita di alcuni comparti (siderurgia, cantieristica, automobile) non consente alcuna reale azione di risanamento se non previa copertura delle perdite maturate e la ricostituzione di una adeguata agibilità finanziaria; si tratta dunque di apporti non discrezionali, ma necessari, tanto più che eventuali drastiche decisioni liquidatorie, oltre che improponibili ed impercorribili sul piano sociale e politico, verrebbero ad avere nell'immediato costi molto superiori (pagamento integrale dei creditori e dei fornitori, penalità per rescissione di contratti, liquidazioni, eccetera).

D'altra parte, la realizzazione dei programmi delle società concessionarie si basa su ipotesi di copertura che comprendono autofinanziamento (e quindi, ad esempio, tariffe) ed apporti di capitale e non avrebbe senso vincolare le concessionarie stesse a programmi pluriennali per rimettere poi in discussione — come purtroppo avviene — i presupposti di fattibilità economico-finanziaria dei programmi stessi.

Con ciò non si vuol dire che l'erogazione dei fondi debba avvenire a piè di lista, su semplice richiesta degli enti; si vuol dire invece che l'approvazione dei programmi deve contestualmente provvedere al loro finanziamento, per evitare che tale approvazione resti un atto vincolante per chi deve realizzare i programmi stessi, ma non per chi deve finanziarli.

Quanto all'aspetto del controllo, è evidente che la specifica funzione del controllo di

efficienza delle singole attività svolte dai gruppi a partecipazione statale spetta all'ente di gestione, che normalmente lo esercita tramite le finanziarie, o eventualmente le caposettore: un controllo sugli enti ristretto al solo impiego dei fondi di dotazione avrebbe in realtà ben poco senso, dato che i fondi rappresentano solo una parte delle risorse complessivamente impiegate a copertura dei fabbisogni.

Il controllo sugli enti di gestione ha un significato solo se è globale, indipendentemente dall'apporto o meno di fondi aggiuntivi; e, del resto, il pregresso in termini di capitale investito è talmente maggiore, in termini reali, di qualsiasi aggiunta ipotizzabile, che controllare solo l'impiego di quanto erogato in più significherebbe controllare una parte minima ignorandone una molto maggiore.

Ne deriva che il controllo globale delle attività degli enti è, e non può non essere, strettamente politico: esso deve riguardare non la destinazione di fondi specifici, ma l'aderenza agli obiettivi programmatici di largo respiro, chiaramente definiti *ex ante*, ed approvati dal Governo e dal Parlamento. La corrispondente responsabilità è dei vertici degli enti di gestione (presidente e consiglio di amministrazione).

Portare il controllo del Governo e del Parlamento al di sotto di questi livelli implicherebbe gravi deresponsabilizzazioni e si tradurrebbe in un pesante ostacolo alla flessibilità ed alla capacità imprenditoriale del sistema.

È dunque urgente, oltre che essenziale, che vengano rapidamente riesaminati in sede parlamentare e governativa i meccanismi di valutazione, finanziamento e controllo dei programmi degli enti di gestione — come del resto già osservato in altra sede dal Parlamento stesso — perchè da chiare allocazioni iniziali di risorse e da obiettivi esplicitamente predeterminati discendano responsabilità facilmente e immediatamente individuabili a tutti i livelli: dei vertici degli enti verso il Governo ed il Parlamento, dei vertici delle finanziarie verso gli enti, delle società operative verso le finanziarie.

Vorrei ricordare che a tutt'oggi l'IRI non sa con certezza su quali risorse potrà contare

per il 1985, e che non c'è alcuna indicazione sugli apporti per il 1986 ed il 1987. Ciò, mentre stiamo chiedendo alle aziende i programmi per il 1986-1988 e mentre alcune di esse (telecomunicazioni, autostrade) sono già impegnate in programmi decennali definiti con legge o con delibera del CIPE.

Situazioni del genere possono trovare soltanto correttivi temporanei e parziali in politiche anche drastiche di ricorso a risorse interne, come gli smobilizzi e le dismissioni; ma questi apporti non possono a lungo andare sostituirsi a mezzi finanziari che dovrebbero far fronte sia alle occorrenze di ricapitalizzazione dei settori in crisi, sia a quelle delle produzioni a più elevato contenuto tecnologico, sia alla realizzazione delle grandi reti dalle quali dipende la competitività dell'intero sistema produttivo nazionale.

Fermo restando che nella vita di qualsiasi grande gruppo, acquisti e cessioni devono considerarsi un fenomeno fisiologico e che l'appartenenza all'ente pubblico appare non modificabile (almeno fino a che ne sussistano le motivazioni originarie) solo nei casi di sinergie specifiche con altre aziende, o per la necessità di limitare monopoli settoriali, o in settori di particolare sensibilità politica, o infine — ma non necessariamente — nei settori che operano in regime di concessione, scopo della politica di dismissioni impostata dall'IRI non è tanto quello di sostituirsi all'apporto dello Stato, quanto piuttosto di ridurre gli importi al minimo indispensabile e concentrare le capacità finanziarie e manageriali sui fini essenziali dell'Istituto.

Oggi questi fini non sono cambiati, nella sostanza, rispetto a quelli degli anni Sessanta: vale a dire, contribuire allo sviluppo economico del Paese, con le ovvie ricadute in termini di maggiore attività nelle aree più svantaggiate e di sostegno ai livelli complessivi di occupazione, oltre che di penetrazione e competizione internazionale in aree tecnologicamente cruciali, dove altrimenti il sistema accumulerebbe ritardi incolmabili.

Sono però cambiati, rispetto agli anni Sessanta, i modi di operare per raggiungere questi fini: non più interventi diretti e risolutivi (che spesso non hanno dato i risultati attesi), ma creazione di condizioni esterne



per il pieno realizzarsi delle capacità imprenditoriali private e pubbliche.

In altri termini, si tratta di investimenti nelle grandi reti di comunicazione e trasporto terrestre, aereo e navale, nell'informatica, nella sistemistica, nel supporto alle attività commerciali e finanziarie più sofisticate sia a favore del gruppo che di terzi, nell'innovazione di processi e prodotti, nell'organizzazione dell'attività di ricerca e nel suo sollecito trasferimento alle attività produttive, sia a partecipazione statale che private.

Alla realizzazione di questi obiettivi il sostegno dello Stato può essere offerto non solo con l'erogazione di fondi di dotazione — destinati prevalentemente a sanare una situazione preesistente di sottocapitalizzazione — ma anche e soprattutto con una realistica politica tariffaria, con una efficiente programmazione delle commesse pubbliche, con adeguati sostegni alla ricerca e con una revisione del trattamento fiscale dei gruppi, oltre che dei titoli azionari in generale, secondo progetti già in corso di esame.

Vorrei tornare per un momento sul problema delle tariffe, che rappresentano quasi un quarto del fatturato dell'IRI e che ne condizionano quindi in misura determinante l'equilibrio economico e la possibilità di raggiungere gli obiettivi di sviluppo che sono assegnati al gruppo stesso. In tutti i casi, non esistono contrasti insanabili tra le esigenze di adeguamento tariffario e l'obiettivo di interesse pubblico di conseguire la progressiva riduzione del tasso di inflazione. Alle aziende concessionarie è indispensabile avere certezza sui tempi e sui criteri di determinazione degli adeguamenti tariffari; nel rispetto di questa condizione, esse possono offrire un contributo significativo alla riduzione dell'inflazione, impegnandosi ad aumenti inferiori al tasso medio, e trasferendo così all'utenza i vantaggi conseguiti in termini di produttività. Le attuali, defatiganti istruttorie necessarie per ogni richiesta di aumento finiscono, con la loro lunghezza, col portare ad aumenti discontinui superiori a quelli inizialmente richiesti e quindi anche superiori, in qualche caso, al tasso medio di inflazione. Sarebbe evidentemente vantaggioso per tutti un meccanismo prefissato per

legge che portasse alla definizione del livello massimo annualmente consentito per gli aumenti tariffari applicabili da parte di ciascuna concessionaria, prendendo a riferimento il tasso di inflazione programmato e gli obiettivi di produttività fissati a livello governativo.

Nella realizzazione delle proprie strategie ovviamente l'IRI non vuole sostituirsi da un lato all'imprenditorialità privata e dall'altro allo Stato, che deve svolgere con efficienza il proprio ruolo per la funzionalità della Pubblica amministrazione per l'istruzione e per tutti quei grandi sistemi di servizio sociale che non possono evidentemente essere delegati al settore privato o all'impresa a partecipazione statale.

Nei tempi più recenti si è parlato di nuova definizione delle regole del gioco. Credo non ci sia dubbio che le partecipazioni statali sono state e restano uno degli assi portanti del sistema produttivo italiano. La loro paralisi — dovuta a motivi finanziari o politici o a normative inadeguate — avrebbe effetti disastrosi sullo sviluppo sia quantitativo che qualitativo del Paese.

Non credo quindi che ci sia bisogno di nuove regole, che finirebbero con l'accentuare il garantismo a danno dell'elasticità operativa, ma piuttosto del rafforzamento del concetto-guida che i giudizi si devono dare a cose fatte, sui risultati ottenuti, sulla correttezza delle persone e dei comportamenti.

Onorevoli senatori, sono a vostra disposizione per ogni approfondimento e per eventuali domande.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Prodi per la sua pregevole relazione introduttiva. Iniziamo un giro di interventi per porre delle domande al presidente dell'IRI.

**RIVA Massimo.** Condivido senza riserve la prima frase del rapporto consegnatoci dal presidente dell'IRI, dove si afferma che questa audizione si colloca in un momento molto delicato per il sistema delle partecipazioni statali. Vorrei subito affrontare due fra i temi più attuali di questo momento delicato.

Il primo concerne il rapporto tra gli amministratori degli enti di gestione e l'autorità

politica. Vorrei calarmi un po' più nel concreto rispetto a quanto si dice in questa relazione, e per farlo rivolgo al professor Prodi una specifica domanda.

Alla fine del suo rapporto si afferma che non c'è bisogno di nuove regole, ma di rafforzare il concetto-guida secondo cui i giudizi si debbono dare a cose fatte, sui risultati ottenuti, sulla correttezza delle persone e sui loro comportamenti. In un affare che tutti conosciamo, almeno nei suoi risvolti pubblici più evidenti, è intervenuto un decreto del Ministro delle partecipazioni statali, che è il Ministro vigilante su questo sistema, il quale, nel bel mezzo di una vicenda che era condotta in piena autonomia da parte dell'ente di gestione, ha modificato le regole del gioco in un modo estremamente curioso. Mentre, ad esempio, per la procedura delle dismissioni di imprese dal sistema delle partecipazioni statali era stato in precedenza previsto il criterio del silenzio-assenso — sono vari anni che molti auspicano la sua estensione alla Pubblica amministrazione — ora esso è stato modificato inserendo in quel decreto una frase significativa: «il Ministro, a fronte di determinata domanda da parte dell'ente di gestione, ove lo ritenga opportuno...». Mi riferisco a queste ultime parole: si tratta di una frase che dipinge un quadro di discrezionalità massima, assoluta, da parte del Ministro, perchè è chiaro che le valutazioni di opportunità sono estremamente soggettive per definizione. Ebbene, il Ministro con questo suo decreto ha modificato le regole del gioco e — lo ripeto — ha introdotto una discrezionalità assoluta. Ritiene il presidente dell'IRI che, sulla base di queste particolari regole del gioco, il sistema delle partecipazioni statali possa avere quel recupero di efficienza economica e di trasparenza istituzionale che egli auspica nella sua relazione?

Prima di farle, professor Prodi, un'altra domanda su quelli che sono gli *interna corporis* degli enti di gestione, vorrei svolgere una premessa affinché non sia equivocado il fine della mia domanda. Non si tratta in nessun modo di stabilire un sindacato politico, parlamentare e di Governo su atti che rientrano certamente nell'autonomia di decisione degli enti: tuttavia, credo che sia legittimo, senza

ferire l'autonomia degli enti, richiedere loro, in una sede come questa, a quali criteri ispirino alcune decisioni.

Fatta questa premessa, vengo alla domanda che riguarda i criteri con i quali si effettuano designazioni e nomine all'interno degli enti di gestione, soprattutto quando ci si trova di fronte a situazioni di grande delicatezza. All'interno del gruppo IRI, nei mesi scorsi, ci si è trovati, per cause di ordine giudiziario, di fronte a questioni di seria delicatezza. Per una vicenda che riguardava reati commessi a danno dell'IRI stesso, ci si è trovati di fronte a inchieste giudiziarie che facevano aleggiare gravi sospetti, quanto meno di infedeltà amministrativa, nei confronti di un presidente di un'importante banca del sistema pubblico e anche di un alto dirigente di un'impresa in cui partecipava l'IRI.

Nel primo caso ci sono voluti parecchi mesi affinché si arrivasse ad una qualche conclusione che, nel caso specifico, è consistita nell'accantonamento di questa persona; nel secondo caso, invece, abbiamo assistito alla singolare promozione — dico singolare perchè non conosco l'esistenza di precedenti — a presidente di un'importante società proprio della persona che si trovava inquisita. Come ho detto poc'anzi, non voglio entrare nel merito giudiziario di tale questione perchè non mi ritengo competente, però credo che in questo caso sarebbe utile ed interessante sapere a quali criteri la dirigenza dell'IRI si ispiri quando si trova a definire casi così delicati.

Infine, vorrei rivolgere al professor Prodi altre due domande che riguardano questioni più sostanziali ma non meno attuali.

Lei, a proposito della riorganizzazione degli enti di gestione ha elencato una serie di ipotesi sul tipo di struttura organizzativa che si potrebbe avere in futuro, evitando però nel contempo di commentarle. Vorrei che ella, invece, forzasse la sua timidezza al riguardo e ci dicesse qualcosa di più — anche come opinione personale — sulle varie ipotesi che vengono fatte, dal momento che uno dei problemi più seri che si pone è il fatto che l'esistenza di due enti separati, come IRI ed EFIM, si giustifica sempre meno.

In qualche passaggio della relazione scritta del presidente dell'IRI mi sembra di cogliere qualche spunto in questa direzione: vorrei che il professor Prodi rendesse più esplicito il suo giudizio al riguardo.

Un ultimo punto riguarda la questione delle ricapitalizzazioni. Poichè giustamente il presidente dell'IRI rivendica la necessità di offrire al sistema delle partecipazioni statali soluzioni pragmatiche e non soltanto teoriche, affinché il problema della sottocapitalizzazione degli enti di gestione non resti solo nella letteratura economica ma entri a far parte della prassi politica, vorrei chiedere se in questa sede (o anche successivamente) ai fini della nostra indagine, almeno per l'ente di sua competenza, il presidente Prodi è in grado di tradurre in cifre i discorsi di ordine teorico che vengono fatti a proposito della sottocapitalizzazione. Perchè se è vero ad esempio — ed io condivido questo parere — che da un punto di vista di limpidezza istituzionale (oltre che della convenienza economica) sarebbe utile avere una ricapitalizzazione *una tantum* che consenta di abolire tutti i problemi che nascono dalle vecchie diatribe sugli oneri impropri, un'opinione esplicita del presidente dell'IRI sarebbe utile per valutare anche la possibilità di graduare la ricapitalizzazione in funzione delle difficoltà del bilancio dello Stato.

Non so se questa sia la sede adatta per ottenere una risposta a quest'ultima domanda; la risposta potrebbe anche venire successivamente e costituire una parte importante delle riflessioni conclusive di questa indagine.

BOLLINI. Signor Presidente, non so se questa è l'occasione opportuna per discutere della SME ma vorrei riferirmi a quell'episodio per capire qualcosa di più circa l'assetto ed il ruolo delle partecipazioni statali, oggetto specifico della nostra indagine.

Leggendo della vicenda non ho ben capito come si configura concretamente il problema della vendita di una società da parte dell'IRI. Giuristi di tutto rispetto come, ad esempio, Sabino Cassese sul «Corriere della Sera» hanno scritto che in fondo per vendere un'impresa l'IRI non ha bisogno di alcuna autorizzazione. Giuliano Amato, che oltre ad

essere un personaggio politico è un giurista che si è occupato della questione, dice esattamente l'opposto: egli afferma che nel caso specifico non si trattava soltanto della vendita di un'impresa ma dell'uscita dell'IRI da un settore e che era quindi necessaria l'autorizzazione del Ministro. Egli afferma inoltre che vi era una competenza specifica del CIPI e che di conseguenza vi era tutta una procedura che, agendo nel rispetto delle norme, doveva essere seguita. Il ministro Darida da parte sua dice e fa cose che stanno fra questi due estremi opposti.

A parte la vicenda delle decisioni prese dall'IRI, finita in tribunale, il presidente Prodi ha detto che in fondo vendere un'impresa per una società come l'IRI è una questione normale; ora, siccome la dismissione di imprese sembra diventato l'oggetto normale di attività da parte delle partecipazioni statali, io vorrei che la correttezza della procedura, la certezza dell'ordinamento, la responsabilità nel procedere fossero almeno stabilite. Pertanto la mia domanda è questa: occorre stabilire nuove norme perchè non vi è certezza nell'ordinamento? Ovvero, se vi è certezza, perchè la procedura seguita è stata così contorta? A mio avviso il presidente dell'IRI dovrebbe essere interessato a far sì che su tale questione si possa acquisire ogni elemento di informazione non dico giuridica ma politica, in modo che nelle future proposte che la Commissione potrà fare, in merito all'assetto delle partecipazioni statali, un capitolo particolare possa essere dedicato ai processi, ai modi, alle forme necessarie per rendere corretta ogni procedura di vendita di imprese.

Un altro importante punto signor Presidente, è quello relativo alla relazione che noi dovremo fare in seguito all'analisi fatta dalla Corte dei conti sui bilanci delle aziende a partecipazione pubblica, e cioè sulle garanzie circa l'uso del denaro pubblico da parte delle imprese a partecipazione statale. Ho già rivolto la domanda al presidente dell'ENI e la rivolgo anche a lei, presidente Prodi. Come nell'ENI, così nell'IRI si sono verificati fatti spiacevoli: soldi dello Stato finiti in mano a qualche privato. Ci sono processi, inchieste, benissimo: spero che si possa fare luce su queste vicende e che gli eventuali

colpevoli vengano assicurati alla giustizia. A me però interessa sapere se il presidente Prodi, da galantuomo qual è, si è reso conto della gravità di questi fatti corruttori, se ne ha analizzato le radici e quali misure intende prendere per garantirsi che nell'avvenire questi fatti non si ripetano più. Ed inoltre: può il presidente Prodi darci qualche suggerimento circa misure, anche legislative, nuove, innovative, tali da poter dare maggiori garanzie alla gestione delle imprese pubbliche e sicurezza di essere al riparo da ogni azione corruttrice?

MARGHERI. Presidente Prodi, nell'ultima parte della sua relazione lei dice che non c'è bisogno di nuove regole perchè in definitiva il controllo politico sulle partecipazioni statali può esaurirsi in un controllo *a posteriori* che in definitiva garantisce l'azionista-Stato rispetto alle sue imprese.

Vorrei partire da questo per chiedere delucidazioni, per il fatto che il punto mi sembra quello più al di fuori del problema dell'assetto. Non vi è bisogno di nuove regole? A me, viceversa, sembra che nuove regole dovrebbero essere introdotte in materia di controllo *ex post*. Io non credo che dopo il fallimento della legge n. 675 del 1977 si possa dire che la forma di controllo da parte della Commissione sulle partecipazioni statali sia stata efficace. Non riusciamo a conoscere una percentuale minima di ciò che accade e vi è addirittura controversia sulla possibilità di consultare documenti. Probabilmente, dal punto di vista del controllo *ex post*, dovremmo porci il problema di riesaminare la legislazione vigente. Qui non si tratta di un controllo di un organo giurisdizionale, ma del controllo dell'azionista-Stato, e da un punto di vista giuridico il concetto è senz'altro un po' diverso.

Premesso tutto ciò, io vorrei rivolgere la seguente domanda: il controllo *a posteriori* rispetto a che cosa dovrebbe essere tale? Si dice che dovrebbe essere tale rispetto al risultato, alla correttezza e al comportamento dei soggetti. Mi pare che ciò, però, sia un po' poco. Per un controllo del genere ci si può attenere a valori, principi generali sanciti nel codice civile e nel codice penale, che

rientrano in un criterio generale di economicità. Ma più correttamente, a mio avviso, si dovrebbe far riferimento agli obiettivi che si vogliono raggiungere. Io sono convinto che anche il professor Prodi pensa a questa seconda ipotesi, in quanto i criteri del risultato, della correttezza e del comportamento vanno valutati non in astratto, ma in relazione agli obiettivi che ci si è prefissi.

Nella relazione di cui il professor Prodi ha dato testè lettura e che è stata distribuita, due affermazioni mi lasciano abbastanza perplesso: la prima è quella secondo la quale il controllo globale delle attività degli enti deve riguardare l'aderenza agli obiettivi programmatici di largo respiro, chiaramente definiti *ex ante* ed approvati dal Governo e dal Parlamento. A che cosa si fa riferimento? Il decreto del Presidente della Repubblica che sta alla base della legislazione sulle partecipazioni statali fissa una casistica fin troppo precisa e modalità fin troppo costrittive. Resta la legge n. 675 del 1977, che però rappresenta una finzione: i programmi che vengono approvati dal Governo e dal Parlamento sulla sua base sono una presa in giro, non fosse altro per il fatto che la Commissione bicamerale li discute con un ritardo come minimo di un anno e sei mesi, ritardo che può anche aumentare. Quindi, non esistono programmi di largo respiro, a meno che non intendiamo come tali le funzioni degli enti stessi. Allora, però, dovrebbe essere considerata come programma di largo respiro la legge istitutiva dell'IRI e dell'ENI, sia pure riformata secondo le proposte avanzate dal Governo all'epoca del ministero De Michelis. A questo punto, però, il riferimento sarebbe del tutto pleonastico.

L'altra affermazione è la seguente: «La sola programmazione possibile è quella dell'efficienza e della elasticità, che tuttavia si crea giorno per giorno ed esige adattamenti continui». Condivido l'affermazione per quanto riguarda la gestione delle imprese, ma la condivido un po' meno per quanto riguarda i programmi strategici di ogni azionista che colloca le sue risorse finanziarie in un determinato settore. A mio avviso, esiste un'altra idea valida di programmazione ed è quella per cui si utilizzano le partecipazioni

statali per determinati scopi e determinati obiettivi che il sistema automaticamente non raggiunge, ma che possono essere raggiunti con una visione volontaristica dell'azionista-Stato, che ad essi destina le sue risorse e le sue imprese. Se è così, quale legge stabilisce questi programmi? E se tale legge manca, non sarebbe il caso di predisporla? Evidentemente — e lo dico subito, per chiarezza — tra questo momento programmatico, che deve essere di concertazione tra gli enti, il Governo e il Parlamento, e il momento gestionale non ci devono essere confusioni; il momento gestionale deve essere del tutto autonomo. Il mio discorso si riferisce esclusivamente al momento programmatico per il quale, a mio avviso, tra i due estremi indicati nella relazione del professor Prodi, esiste un'ipotesi più ravvicinata, riguardante compiti e problemi emergenti della società che devono essere risolti e a cui l'azionista-Stato deve destinare le sue risorse e le sue imprese. Negare questi presupposti vuol dire calcolare anche la redditività delle imprese a partecipazione statale solo in termini di bilancio, senza tener conto della possibilità di impostare lo stesso calcolo della redditività in modi diversi quale, ad esempio, quello della redditività differita.

Condivido quanto il professor Prodi ha detto sul problema dell'assetto delle partecipazioni statali teso ad una specifica finalizzazione degli enti. Vorrei però chiedere dove sono le sinergie intersettoriali che riguarderebbero la messa in comune di risorse strategiche tra settori diversi all'interno degli enti. Francamente, nella realtà delle partecipazioni statali io non vedo nessuna di queste sinergie e noto, piuttosto, situazioni di sovrapposizione, concorrenza e scontro, anche di tipo commerciale.

Penso per esempio all'impiantistica: la sinergia tra l'impiantistica collocata nella FINSIDER o nella STET o nella Finmeccanica in pratica non esiste. A questo proposito gradirei sapere a cosa lei si riferisce in concreto quando afferma che con una specializzazione degli enti di gestione si distruggerebbero elementi di sinergia realmente esistenti. Ritengo che la sua impostazione su tale punto sia da condividere sul piano teorico e sono

d'accordo con lei che tali sinergie debbono essere salvaguardate; vorrei però sapere se le anzidette sinergie costituiscono in questa fase una realtà concreta oppure sono soltanto un obiettivo da perseguire.

Vorrei inoltre sapere se a proposito delle aree di sovrapposizione e di concorrenza non vi siano problemi di riassetto e di riorganizzazione. Mi sembra che per quanto riguarda in particolare i settori aerospaziale e impiantistico vi sia la necessità di agire a livello di riorganizzazione delle direzioni aziendali, proprio per assicurare quelle sinergie che lei cita come elementi positivi dell'organizzazione delle partecipazioni statali.

Quanto al problema della SME — già sollevato dai colleghi Riva e Bollini — sono convinto che la vendita di un'azienda e quella di un settore produttivo siano due cose differenti e sono anche convinto che da un certo punto di vista può essere ragionevole far uscire le partecipazioni statali da un settore produttivo. Quello che vorrei sapere è se nel caso della SME, cioè nel settore agroindustriale, lei ritiene necessario un rapporto tra la componente sistemistica (ossia tra centro di direzione che riguarda la ricerca, la rete commerciale, l'uso dei *mark*, le tecnologie più avanzate nel campo della conservazione e della trasformazione e — elemento decisivo — i rapporti internazionali) e quella manifatturiera, oppure se a suo avviso in questo settore l'esigenza di un tale rapporto non esiste. Dato come necessario questo rapporto tra componente sistemistica e componente manifatturiera, vorrei poi sapere se prima della decisione di una dismissione di tal genere è stata garantita al nostro Paese la possibilità di disporre di un sistemista di solidità, dimensioni e possibilità internazionali pari a quello che avrebbero potuto avere la SME e il gruppo IRI. Evidentemente una garanzia in questo senso era importante non dal punto di vista dell'IRI ma dello Stato e di chi dirige la politica del Paese perchè se non fosse stato possibile sostituire l'IRI e la SME in questa funzione sarebbe chiaramente occorso un intervento specifico per correggere una stortura che avrebbe poi potuto determinarsi nel nostro sistema economico.

A proposito dei rapporti tra IRI ed EFIM vorrei sapere se lei nelle recenti vicende non ha intravisto la possibilità di una loro maggiore armonizzazione, soprattutto per quanto riguarda il settore aerospaziale, che rappresenta una punta molto avanzata nella struttura delle partecipazioni statali. Vorrei inoltre sapere se lei non ritiene opportuno compiere degli sforzi per aumentare il grado di coordinamento dell'IRI con tutto il settore. Per parte nostra respingiamo le proposte che sono state avanzate concernenti il coordinamento di questo settore da parte dell'EFIM in quanto le riteniamo irragionevoli.

Concludendo, gradirei conoscere il suo pensiero in ordine alle strategie che stanno maturando in materia di rapporti di internazionalizzazione, soprattutto per quanto riguarda i rapporti tra la STET e il settore delle telecomunicazioni. A proposito di tale problema, che si inquadra in quello più ampio del ruolo che le partecipazioni statali possono svolgere in materia di alleanze di carattere internazionale, vorrei sapere se sono stati compiuti dei passi in avanti oppure se vi sono ancora ostacoli, che forse l'intervento politico potrebbe contribuire a superare.

CAROLLO. Desidero preliminarmente ricordare che giustamente il professor Prodi ha sottolineato che vi è una differenza sostanziale e istituzionale tra le aziende a partecipazione statale e le aziende nazionalizzate. E ciò è logico. Infatti, le aziende a partecipazione statale sono pur sempre, per certi aspetti, sostanzialmente attrici dell'equilibrio tra costi e ricavi e quindi della economicità della produzione. Questo punto è stato ricordato dal professor Prodi che, tra l'altro, ha individuato alcune carenze che non sono attribuibili esclusivamente alla responsabilità dell'IRI o delle partecipazioni statali, ma anche e in larga misura al potere politico. Mi riferisco alle carenze che portano alla creazione degli oneri impropri, a proposito dei quali vorrei sapere se il professor Prodi è in grado di fornire una quantificazione. Vorrei sapere in particolare quanto influiscono gli oneri impropri annualmente a fronte di un indebitamento patrimoniale che — secondo

dati che si riferiscono però a qualche mese fa — ammonta a trentaseimila miliardi di lire.

RASTRELLI. Ma tali oneri non vengono pagati anche dalle imprese private?

CAROLLO. Le imprese private hanno quanto meno una libertà decisionale propria di chiudere o di non chiudere, di pagare o di non pagare, di fallire o di non fallire. Invece per quanto riguarda il sistema delle partecipazioni statali — nonostante si faccia un gran parlare della necessità di un'azione di risanamento per l'eliminazione degli oneri impropri — ogni anno all'interno della legge finanziaria e del bilancio si prevede un certo numero di miliardi da destinare alle imprese a partecipazione statale per la ricapitalizzazione sapendo che però si tratta in larga misura della copertura di oneri impropri.

RIVA Massimo. Questo è un comportamento che riguarda soltanto la maggioranza di Governo. Vorrei che questo punto fosse chiaro.

CAROLLO. Poichè, come ho già detto, la responsabilità per la creazione degli oneri impropri va addebitata soprattutto al potere politico, ritengo che sarebbe particolarmente utile per il Parlamento conoscere i dati, anche se orientativi e non definitivi, circa l'ammontare di tali oneri impropri.

Ritengo inoltre che sarebbe anche utile per il Parlamento conoscere quali sono in particolare i settori e le aziende che maggiormente contribuiscono al determinarsi di questa situazione. Occorre — al di là delle discussioni di carattere filosofico in materia — che il Parlamento sia informato sulle specifiche posizioni dei vari settori e delle singole aziende che maggiormente influiscono sul determinarsi delle conseguenze negative che sono sotto gli occhi di tutti. Se si rimane nell'attuale stato di incertezza e di disinformazione, non sarà possibile evitare il perpetuarsi del gioco della individuazione delle responsabilità che, di volta in volta, per ragioni di concorrenze politiche, vengono attribuite all'IRI, al Governo o a certe aree politiche.

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

3° RESOCONTO STEN. (10 luglio 1985)

Se non risolviamo questo problema almeno sotto il profilo della conoscenza, non di principio, non di orientamento ma di prospettivi specifici, non faremo altro che occuparci soltanto della SME perchè in certi momenti può anche essere utile ad un certo tipo di propaganda giornaliera.

COLOMBO Vittorino (L.). Vorrei rivolgere alcune domande al professor Prodi sul piano generale, perchè il tema di questa indagine conoscitiva è l'assetto del sistema delle partecipazioni statali.

PRESIDENTE. Senatore Vittorino Colombo, la ringrazio di avere ancora una volta ricordato il tema della nostra indagine conoscitiva.

COLOMBO Vittorino (L.). Mi pare che queste domande si pongano sul piano generale in linea con la relazione del presidente dell'IRI, professor Prodi, il quale — come ha ricordato il senatore Massimo Riva — ha aperto la sua relazione con una grande affermazione, e cioè che il sistema delle partecipazioni statali è in una fase di rapida trasformazione; a mio avviso lo è anche il sistema industriale. E vengo alle domande.

La prima è un po' radicale, ma la pongo in termini provocatori. Sulla base della sua esperienza culturale, politica e manageriale, è ancora tendenzialmente valida la presenza nel settore produttivo delle partecipazioni statali, oppure è un'eredità che dobbiamo forzatamente gestire fino ad esaurimento? Dico questo perchè alcuni comportamenti e alcune affermazioni mettono in crisi talune certezze del passato, alcune teorie come per esempio quella che dice «privato è bello» e che potrebbe voler dire «partecipazioni statali è brutto»; ciò non è soltanto un luogo comune, ma è un'affermazione, un modo di sentire che aleggia anche nei vertici decisionali delle stesse partecipazioni statali. Devo dire che mi sono un po' preoccupato quando ho notato una certa soddisfazione in alcuni ambienti per la cessione ai privati di un comparto delle partecipazioni statali, come se l'obiettivo finale fosse proprio quello di arrivare ad un loro completo annullamento.

Ci troviamo in un momento politico interessante e non ci sono appuntamenti elettorali; quindi possiamo tranquillamente intraprendere una verifica sulle grandi scelte di fondo. I grandi *managers* delle partecipazioni statali, a cui i politici hanno dato determinate responsabilità, devono a loro volta aiutare i politici a farsi quelle convinzioni sufficienti per prendere le decisioni del caso.

MARGHERI. Anche perchè in gran parte è colpa nostra!

COLOMBO Vittorino (L.). Ammiro sempre la gente che ha tante certezze; forse perchè provengo da una formazione religiosa molto dogmatica ma anche molto liberale, io le certezze le ho sui grandi temi. Qui non si tratta di un dogma di fede, ma, a mio avviso, di una grande speranza e di un grande punto di riferimento sul piano della politica economica. Personalmente, mi sono formato su questo nuovo modo di presenza nell'economia rispetto alla classica impostazione collettivista e quella liberista; vorrei tuttavia capirne qualche cosa di più. Se non approfittiamo di queste occasioni, opereremo sempre «a scatola chiusa», su principi strettamente dogmatici.

La seconda domanda tende a conoscere se il sistema delle partecipazioni statali è ancora valido e quali sono eventualmente gli obiettivi specifici che supportano la sua validità; sono forse quelli dell'occupazione, oppure quelli dello sviluppo delle zone depresse?

Vediamo di focalizzare questi temi per dar valore al principio, altrimenti quest'ultimo si risolve in un puro enunciato scontro.

Oppure, bisogna potenziare alcuni settori? Una volta si dava la precedenza all'industria di base, però notiamo che essa è deficitaria. Allora, bisogna rivolgersi all'industria ad alta tecnologia, perchè senza di essa non si può più essere competitivi. Mi domando pertanto in quale misura questo comporti una maggiore presenza in termini addirittura commerciali per realizzare l'*import-export* a livelli del *trading* di natura internazionale. Oppure, vi è soltanto il discorso dei servizi? Ma a questo punto basterebbe utilizzare

quelli resi dalla Pubblica amministrazione opportunamente corretta.

Vi è poi il problema dell'autonomia degli enti. Personalmente, ritengo che l'autonomia rappresenti un principio importante. Vedo con minore chiarezza come questa autonomia di natura manageriale possa realizzarsi negli enti. Non si capisce bene se il presidente Prodi opti per la scelta di un'autonomia *a posteriori* o per quella di un'autonomia *a priori*. Probabilmente non si può stabilire tra le due una precisa demarcazione di confine — me ne rendo conto —; però, tendenzialmente, non è forse meglio incrementare il discorso dell'autonomia *a posteriori*, tenendo presente comunque che chi sbaglia paga? Certo, bisogna che poi paghi veramente chi ha sbagliato!

Se invece eccediamo in termini di autonomia preventiva, probabilmente cadremo nei connessi pericoli del burocraticismo.

Professor Prodi, ci aiuti ad attuare degli interventi che non siano inutilmente generici; senza fare retorica, posso infatti affermare che se la classe politica ha investito parecchio in termini culturali e politici sulla vostra esperienza di *managers*; occorre ora che ci siano dei ritorni concreti sul piano operativo.

RASTRELLI. Al presidente dell'IRI rivolgo una domanda di ordine generale perchè mi interessa approfondire meglio il taglio della relazione che ci è stata presentata.

Il punto delicato della questione è sempre il rapporto tra gli enti di gestione ed il potere politico, cioè il Parlamento ed il Governo. Il professor Prodi ha introdotto quest'argomento affermando che l'attuale sistema è viziato da tre presupposti. Ora, la parola vizio mi fa comprendere che si è in presenza di presupposti che debbono essere corretti. Essi sono: la programmazione, la necessità di reperire fondi, stanziati con leggi successive di volta in volta e non con una capitalizzazione unica, e la richiesta di controlli molte volte asfissianti.

Il professor Prodi elenca queste tre competenze del potere politico rispetto agli enti di gestione come fatti negativi definendoli appunto «vizi»; e tutta l'ulteriore prospettazio-

ne fino al termine della relazione è coerente con tale impostazione.

Io mi domando allora qual è la soluzione che il presidente dell'IRI intende dare a questo problema. Se si riconosce che questi sono vizi, e quindi devono essere eliminati, che cosa compete al potere politico? A mio avviso, ad esso compete soltanto riconoscere — e mi ricollego anche alla domanda fatta poc'anzi dal senatore Vittorino Colombo — una autonomia assoluta, una sorta di auto-privatizzazione degli enti di gestione, in definitiva, uno spogliarsi delle proprie competenze di controllo ed anche di quelle che competerebbero nel normale regime societario alla maggioranza del capitale azionario.

Qual è la prospettiva che il presidente Prodi offre al potere politico per la soluzione di tale problema? Nella relazione che egli ha svolto non si dice: la programmazione va così articolata; oppure: tale soluzione è migliore di quest'altra. C'è soltanto una presa di posizione decisa nel senso di richiedere un'assoluta autonomia degli enti di gestione rispetto al potere politico e non si comprende, secondo il mio punto di vista, come il Parlamento (e cioè il potere politico che è titolare di queste decisioni), possa spogliarsene indipendentemente da ogni garanzia.

Vorrei sapere pertanto se il presidente Prodi, nella sua configurazione mentale di questo problema, può offrirci la possibilità di una garanzia nella gestione di queste aziende che sono bene o male finanziate dallo Stato, ed in questo senso suffragare la richiesta con elementi probanti dal punto di vista delle funzioni che lo Stato deve pur avere nel sistema delle partecipazioni statali.

PRESIDENTE. Nel chiudere la fase delle domande, presidente Prodi, ne vorrei porre due anch'io.

Innanzitutto le rivolgo una domanda per quanto riguarda il fondo di gestione. Noi l'anno scorso abbiamo registrato una certa cifra per ricapitalizzazione delle perdite: io vorrei considerare questo fatto come eccezionale ed invece considerare l'apporto ai fondi di gestione come un apporto per nuovi investimenti. Inoltre, sempre per quanto riguarda la prima domanda, lo stanziamento va



fatto annuale o triennale? Noi abbiamo sempre sostenuto che dovesse essere triennale e abbiamo ottenuto che si operasse in questo senso anche per quanto riguarda il piano sanitario. Lo strumento deve essere una legge *ad hoc*, un articolo del disegno di legge finanziaria o una posta del fondo globale? Vorrei conoscere il suo pensiero al riguardo.

Il mio secondo quesito riguarda l'autonomia, la natura e i limiti degli enti, con particolare riguardo alle società operative. Io ricordo di aver ascoltato il dottor Menichella dire che il suo *optimum* era quando un'azienda dell'IRI si presentava soltanto come società per azioni; lui si dispiaceva quando una società si presentava come facente parte del gruppo IRI, perchè considerava questo fatto come non corrispondente alla filosofia che dovrebbe ispirare questo campo.

Ancora, come risulta da passate documentazioni di precedenti gestioni, si diceva che le singole aziende avevano larga autonomia di gestione, perchè avevano il dovere di vendere dove vendevano meglio e ottenevano maggiori risultati e di comperare là dove potevano acquisire migliore qualità a costi inferiori. Inoltre, credo che lei, professore, sia ancora legato alla vecchia concezione delle relazioni IRI, secondo cui si portava come un motivo di vanto che le società si finanziassero più attraverso banche non appartenenti al gruppo che tramite banche del gruppo. Qui forse viene in evidenza un limite dei problemi patrimoniali. In passato l'IRI aveva poche persone ed erano quasi tutte concentrate nell'ispettorato che esercitava un controllo di merito. Lei, professor Prodi, pensa che gli enti di gestione debbano svolgere ancora questa funzione ed in che modo? E come va intesa l'autonomia delle società finanziarie? Nel rispetto di programmi e come autonomia di gestione, come autonomia di rapporti con il Parlamento ed il Governo o anche per le iniziative che incidono sui programmi approvati? E per quanto riguarda l'ente di gestione, una volta fissatone il ruolo (evidentemente vanno modificati gli aspetti particolari a seconda delle contingenze, in quanto tali enti hanno avuto assegnato un compito particolare nel campo del progresso tecnologico e nello sviluppo dei rap-

porti con l'estero), all'interno c'è piena autonomia con scelte proprie, oppure occorre seguire scelte dettate dall'esterno? Io vorrei sapere se in questo campo dell'autonomia, si intende o meno procedere con razionalità e quali sono eventualmente gli orientamenti.

**Presidenza  
del Vice Presidente BOLLINI**

*PRODI.* Mi sembra che le numerose domande che mi sono state rivolte girino essenzialmente intorno ad un solo problema, e cioè quello del ruolo delle partecipazioni statali e se, come ha chiesto il senatore Colombo, la formula sia ancora valida al giorno d'oggi.

Quando il sistema delle partecipazioni statali era un modello per tutto il mondo, noi non ci ponevamo quest'ordine di problemi; quindi dovremmo fare un'analisi di che cosa sia successo in questi anni per capire quali modifiche siano intervenute; dovremmo analizzare il nostro ruolo, la nostra attività, direi perfino il nostro modello morale. Questo è un primo discorso da affrontare con molta serenità. A mio avviso le partecipazioni statali avevano un enorme pregio: la chiarezza. Anche se può sembrare strano, questo sistema è stato fondato su una base strettamente privatistica ad eccezione dell'ente di gestione che ne è lo snodo, l'interfaccia con il potere politico e che rappresenta il punto al quale la tensione politica dovrebbe fermarsi, senza incidere sulle aziende. Questo è il primo aspetto importante della struttura delle partecipazioni statali, struttura che, nata da problemi di salvataggio, aveva trovato la sua dottrina nel sostenere le insufficienze del sistema economico italiano attraverso il capitale misto, che è la seconda caratteristica da evidenziare. Il problema degli oneri impropri, dei sussidi, sorge nei settori in cui, non esistendo più la convenienza, il capitale privato viene ritirato deve intervenire il capitale pubblico che diviene capitale di sostegno. Allora però, quando arriviamo all'IRI proprietario al 100 per cento della Finsider,

che è a sua volta proprietaria di varie aziende (tra cui principalmente la Dalmine), significa che abbiamo deviato dal fine, dalla logica, dal sistema, dalla morale delle partecipazioni statali e che quindi queste sono diventate un'impresa pubblica diversa. Non possiamo più parlare di partecipazioni statali perchè «partecipazione» significa che vi è la presenza di un altro, ma in quel caso non si riscontra nulla di simile. Quando io mi riferisco al problema dell'economicità, dell'autonomia, è per invitare ad un ritorno al sistema delle partecipazioni statali come originariamente concepito, perchè se noi non riusciamo ad avere capitale privato e pubblico insieme, è inutile tenere un sistema solo sulla carta che serve soltanto all'equivoco, che si fa sembrare privato quando si vuole che sia privato e pubblico quando si vuole che sia pubblico.

Mi trovo quotidianamente di fronte a questo dramma, del privato e del pubblico. Tutte controversie corrispondono a questo fondamentale equivoco. Il punto di vista è diverso, a seconda della convenienza, proprio perchè esiste l'equivoco.

Lo spirito è quello per cui anche il padre di famiglia possa investire il proprio denaro e la misura di ciò ho potuto costatarla, ad esempio, nel caso delle emissioni. Se il risparmiatore aderisce volentieri, allora capisco di trovarmi sulla via giusta, come recentemente è successo nel caso della SIR. Il risparmiatore deve poter dire: posso investire il mio risparmio perchè sarà gestito in modo corretto e troverò la mia remunerazione. Questo è quello che si cerca dal sistema delle partecipazioni statali. In questo senso ho strutturato il mio intervento, basandolo sulle regole del sistema stesso e ho detto che non occorrono nuove regole, perchè quelle esistenti non sono insufficienti; le insufficienze sono da imputarsi a tutto il sistema delle partecipazioni statali. Regole diverse sono state introdotte nell'ambito della coesistenza dei due aspetti, pubblico e privato, per evitare che agli occhi del risparmiatore l'azienda diventi un «coccio» da buttar via. Le regole, pertanto, sono quelle delle imprese private, mentre l'ente ha la doppia faccia di un Giano bifronte. Riconoscere questo aspetto è

fondamentale, ed in tal caso le regole di base rimangono quelle esistenti. In questo contesto la notificazione al Ministro può apparire un'eccezione, ma è una regola che, comunque, rientra nell'uguaglianza di comportamento tra pubblico e privato. Il tema in questione richiama un problema che tutti hanno toccato. Ho detto uguaglianza di trattamento, ma non ho detto che le imprese pubbliche non possano avere obiettivi specifici nell'ambito della programmazione. Evitando gli obiettivi di lungo periodo, che provocano irrigidimenti, le imprese a partecipazione statale devono avere dallo Stato, dal Parlamento, dal Governo, indicazioni specifiche. Da ciò deriva il discorso delle decisioni *a priori*. Le decisioni specifiche devono essere prese dalle singole imprese. Ma allora si chiede: non esiste il controllo dello Stato? Pur riconoscendo che il controllo sui risultati non è sufficiente, si deve prendere atto che *ex ante* i nostri programmi vengono esaminati con modalità insufficienti o con molto ritardo. I programmi li presentiamo dettagliati, accurati, per un triennio. Quindi, presentiamo programmi per un arco di tempo sufficientemente lungo per poter dare al Parlamento e al Governo un'idea del nostro modo di procedere. Noi presentiamo *a priori* il nostro modo di procedere, ma oggi siamo costretti a correggere i piani mese per mese, perchè l'andamento del mercato è tale da rendere impossibile l'adozione di un piano che un anno fa appariva valido e serio. Siamo costretti a continue correzioni, di fronte ad una realtà che cambia in continuazione e rapidamente.

MARGHERI. Ma questo non è vero contemporaneamente per due piani, il piano della programmazione e il piano gestionale, perchè il piano della programmazione non è da datare giorno per giorno, come per il concerto tra Stato, sindacato ed enti.

PRODI. Noi presentiamo i programmi, ma poi passano diciotto mesi prima che vengano esaminati e nel frattempo sono successi fatti nuovi e terribili. Lavoriamo in settori nei quali quotidianamente avvengono importanti novità, di fronte alle quali diventa impor-

tante il riuscire ad adattarci. Gli obiettivi delle partecipazioni statali sono diversi: abbiamo avuto il problema dell'occupazione; abbiamo avuto quello del Mezzogiorno, a proposito del quale avrete senz'altro letto l'articolo del professor Saraceno, che di IRI se ne intende, apparso su un quotidiano nazionale sul tema della ristrutturazione.

Ecco, i compiti di una struttura così articolata sono sempre complessi; però, se dovessi dare una risposta sintetica direi che vedo le partecipazioni statali proiettate in avanti come fulcro storico di importanza enorme. Ritengo quindi necessario che le partecipazioni statali si leghino ai sistemi più progrediti, dai quali, invece, si stanno vorticosamente distaccando. L'Europa è già arretrata rispetto agli Stati Uniti e al Giappone e l'Italia è arretrata rispetto all'Europa.

Uno dei progetti ai quali negli ultimi mesi abbiamo maggiormente lavorato — e che poi il «dramma corale» della SME ci ha fatto rinviare, assieme a tante altre importanti iniziative — è quello della rete in campi scientifici. L'IRI è stato grande quando in una certa fase storica ha fornito al Paese le reti necessarie a renderlo moderno in quel momento; parlo delle autostrade e dei telefoni. Nella fase attuale, ciò di cui il Paese ha bisogno è la rete dell'innovazione organizzata e dei rapporti tra ricerca e industria. È in questi grandi «sfondamenti», è nell'innovazione e nella creazione delle reti che va individuato il compito primario dell'IRI. Ciò naturalmente non toglie che accanto a tali compiti primari ve ne siano tanti altri che si debbono ritenere importantissimi — anche se noi non li vorremmo — in quanto non è possibile farne a meno. A tale proposito, basti pensare alla siderurgia. È chiaro che se vi fossero uno o anche molti privati in grado di gestire in modo efficiente il comparto siderurgico, la presenza dell'IRI in tale settore non sarebbe tanto essenziale. Ritengo tuttavia che in questa fase storica non possa che ricadere sull'IRI la responsabilità di utilizzare un sistema difficile, di tenerlo in funzione e di modernizzarlo, concorrendo con l'estero. E ciò per il semplice motivo che se l'Italia non avesse una industria siderurgica si determinerebbe — al di là dei problemi

che si creerebbero in fatto di occupazione — una situazione del tutto intollerabile per la bilancia dei pagamenti e per la bilancia commerciale. È impensabile che un paese con 56 milioni di abitanti non disponga di una industria siderurgica moderna, privata o pubblica che sia. Si tratta di un discorso molto banale ma, ripeto, il nostro compito consiste nell'utilizzare il sistema razionale e nel farne un sistema reale, anche se ciò purtroppo implica una serie di ristrutturazioni che — lo abbiamo visto — richiedono enormi sacrifici. Ricordo che in questi ultimi anni vi è stata una forte diminuzione nel numero degli addetti al settore siderurgico a motivo della ristrutturazione necessaria per la modernizzazione di tale settore.

Questi, in sostanza, sono i grandi obiettivi che ci poniamo.

In definitiva, mi sembra quindi di poter affermare che il sistema è valido, purchè sia messo in condizione di poter funzionare. Indubbiamente il controllo efficace sull'andamento generale e la rapidità delle decisioni particolari costituiscono un *mix* molto importante ma estremamente delicato da far funzionare; infatti, se prevale eccessivamente il primo elemento ci si trova di fronte ad imprese private come tutte le altre, e allora non vedo perchè debbano godere di questo *status* particolare; se prevale il secondo elemento le imprese si avvicinano talmente a quelle nazionalizzate per cui non comprendo perchè non si adotti il sistema delle imprese nazionalizzate. Se riusciremo a realizzare un equilibrato rapporto tra queste due componenti credo che le imprese a partecipazione statale potranno raggiungere l'obiettivo di agganciarsi agli altri paesi industrializzati.

La seconda condizione necessaria per raggiungere tale obiettivo è il continuo confronto con il mercato. E ciò risponde alla domanda del presidente Ferrari-Aggradi. A tale proposito sono perfettamente d'accordo con quanto sostiene Menichella e cioè che se non ci confrontiamo con il mercato vuol dire che abbiamo qualcosa da nascondere e che abbiamo paura di far emergere le eventuali debolezze. Vi possono poi essere compiti particolari, ma il nostro confronto deve avvenire sicuramente con il mercato.

Evidentemente ciò significa che occorre rivedere con attenzione alcuni modelli gestionali e in primo luogo quello della stessa *holding* IRI, che deve dimensionarsi su criteri improntati alla snellezza e alla specializzazione, che è appunto la strada che si è imboccata da qualche tempo. Può darsi che noi non diamo questa impressione e certamente, soprattutto sul terreno della specializzazione, abbiamo ancora un lungo cammino da compiere. Occorre però tener presente che la *holding* IRI, all'interno di un gruppo che ha oltre 500.000 dipendenti, ne conta soltanto 520 e quindi riesce quasi miracolosamente a conservare dimensioni molto contenute. Non abbiamo mai vantato questo aspetto, però mi sembra che una *holding* che ha un dipendente su 1.000 del gruppo sia una *holding* da rispettare. A tale cifra vanno poi aggiunti anche i dipendenti delle finanziarie, ma si tratta di un numero di persone abbastanza limitato. Mi sembra, quindi, di poter affermare che per ora il corpo centrale di coordinamento dell'IRI non ha avuto una enorme espansione.

Da tale affermazione prendo lo spunto per rispondere ad un'altra domanda che mi è stata rivolta con una certa frequenza e che concerne il problema delle autonomie finanziarie e dei modelli organizzativi in campo scientifico. L'esperienza di questi ultimi anni mi ha insegnato che l'autonomia finanziaria va esaltata al suo massimo livello. Ciò implica in alcuni casi la creazione di una nuova finanziaria, in altri casi l'abolizione di quella esistente; questo dipende dalle condizioni del mercato e dalla situazione del settore. Ricordo, a tale proposito, le reazioni che si levarono un po' da tutte le parti quando fu trasformata, abolendola, la Fincantieri. Oggi, alla luce delle esperienze di questi ultimi anni, è possibile affermare che, in vista della necessaria semplificazione dell'industria cantieristica, la finanziaria era divenuta uno strumento troppo pesante per gestire un corpo di quel tipo. In altri casi avrebbe anche potuto essere utile creare un'altra finanziaria, ma questo è uno dei campi in cui l'autonomia è estremamente importante. Comprendo che l'abolizione di una finanziaria possa creare alcuni problemi, specie se ciò è

visto come mutilazione di una città, di un'area produttiva, ma ritengo che per perseguire gli obiettivi che ho poc'anzi delineato occorra muoversi con molta elasticità.

Per quanto riguarda l'ipotesi di una triennializzazione degli apporti ai fondi di dotazione, posso senz'altro dichiarare il mio assenso. Comunque il problema finanziario ed operativo del sistema non è soltanto quello della quantità delle risorse — so benissimo che lo Stato deve risolvere molti problemi di finanza pubblica e per contribuire a superare tali difficoltà in questi ultimi anni abbiamo iniziato a gravare meno che nel passato sulla finanza pubblica, grazie al confronto con il mercato ed alla raccolta di finanziamenti da parte dei risparmiatori — bensì quello della garanzia al sistema stesso di condizioni di certezza di lungo periodo, in base alle quali poi si potranno operare gli adattamenti che si rendessero necessari.

Quindi, si fissino pure i compiti ed i livelli di produttività, ma si stabiliscano nel contempo quali saranno i mezzi finanziari di cui gli enti potranno disporre non solo nell'immediato ma anche nel medio-lungo periodo. In caso contrario non sarà possibile attuare seriamente una politica di ricerca e di investimenti a medio e lungo termine. In altre parole, noi chiediamo più certezza che denaro, in quanto è sempre possibile attenersi all'entità degli stanziamenti con l'adozione di un'adeguata politica. Il dramma della situazione attuale è infatti quello dell'incertezza del quadro operativo entro cui doversi muovere. Per fare un esempio, basta pensare alla questione dell'adeguamento delle tariffe delle società concessionarie di pubblici servizi: gli attuali meccanismi non permettono infatti ancora di fissarle e quindi non si conosce con certezza quale sarà la somma a disposizione delle concessionarie per il prossimo anno, anche al fine di programmare gli investimenti.

Mi sembra chiaro che, data tale situazione, anche il discorso dell'alienazione della SME — per quanto possa apparire «conturbante», senatore Colombo — si innesta in questo quadro di riferimento.

Infatti ritenevamo e riteniamo che il settore del quale fa parte la SME possa essere

gestito con maggiore efficienza da parte di un imprenditore privato. Occorre ricordare che la SME esporta solo il 7 per cento della sua produzione e quindi ha l'esigenza di legarsi ad un gruppo con una rete per le vendite all'estero molto più efficiente. Inoltre, le decisioni adottate hanno tenuto conto della rapidità decisionale che, anche a livello quotidiano di contatti con i venditori, il comparto alimentare richiede. Sono convinto che un privato possa meglio gestire tale settore evitando quei problemi che sicuramente nel futuro ci si sarebbero ripresentati. Infine le decisioni adottate hanno tenuto conto della esigenza di liberare risorse da destinare alla realizzazione degli obiettivi di fondo del sistema delle partecipazioni statali, che ho già illustrato, obiettivi che la componente privata dell'economia non può certo realizzare — come quelli dei sistemi di ricerca e della creazione delle nuove reti.

A proposito delle iniziative che stiamo intraprendendo, desidero informare la Commissione che nei prossimi giorni presenteremo un piano concernente la navigazione di piccolo cabotaggio; si tratta di un settore interessante per il Paese, che prevede la creazione di tutta una serie di infrastrutture che un imprenditore privato non può essere in grado di realizzare.

In definitiva mi sembra di poter riassumere il mio pensiero in materia di allocazioni dicendo che queste devono essere pubbliche per i settori non sostituibili, mentre negli altri casi vanno lasciate al mercato. È in questo spirito che è nata la decisione sull'assetto proprietario della SME. Ciò non significa che io non consideri prioritario il settore alimentare — come qualcuno ha detto. Questo è un insulto nei miei riguardi, anche come emiliano. Sono d'accordo che non vi è niente di più prioritario dell'alimentazione, ma ritengo che l'industria alimentare possa essere meglio o in egual modo gestita da imprese private. In conclusione: poichè le risorse sono limitate, immettiamole nei settori per i quali l'iniziativa privata non è sufficiente. Quindi è per una strategia e non per il «mito del privato»; io non ho infatti nessun mito per l'impresa privata ma so che

ci sono alcuni compiti che solo noi possiamo portare avanti.

Si è parlato dei fondi per nuovi investimenti. Siccome le perdite ci sono e a me hanno detto che i debiti vanno saldati, finchè non saranno eliminati li dovremo continuare a pagare.

Una volta stabilita la validità e l'importanza del sistema e quindi di una gestione non da esaurimento ma da rilancio nell'ambito del XX secolo, ci sono evidentemente altri aspetti particolari da prendere in considerazione che sono stati peraltro già ricordati. L'attuale modello organizzativo è nato dalla storia, ma in un certo senso anche dal caso. Vi sono l'EFIM, l'IRI e l'ENI: perchè tre enti e non sei, dieci o dodici?

MARGHERI. All'inizio vi erano sei enti; la storia ne ha cancellati tre!

PRODI. Siamo figli della storia, però dobbiamo andare molto cauti nelle correzioni. Quando si dice che vi sono dei doppioni e dei confini incerti tra l'EFIM e l'IRI sono perfettamente d'accordo e credo che vadano risolti, ma aggiungo anche che non è mio compito farlo. Come non ritengo che sia compito dell'EFIM, così non ritengo ugualmente sia compito dell'IRI! Noi abbiamo istituito già un paio di commissioni che stanno lavorando attivamente ed assiduamente, per evitare per lo meno certe assurdità. Con l'ENI, le cui attività in comune erano relativamente poche, abbiamo eliminato ogni possibile frizione specialmente nel settore chimico dei cosiddetti gas tecnici. D'altronde, su questo punto, le commissioni cercano di aiutarci giorno per giorno.

Non ho nulla in contrario che ci siano delle definizioni di confini nei settori dell'impiantistica, dei sistemi d'arma, dell'aeronautica e dei trasporti ferroviari. Tale problema lo ha sollevato il senatore Margheri. Evidentemente, in uno stesso sistema dove un ente costruisce i vagoni e l'altro le locomotive qualche frizione c'è; non lo nego affatto e bisogna porvi rimedio. Invece, le sinergie sono effettive. L'IRI ha realizzato delle fortissime sinergie, che non avrei mai

5<sup>a</sup> COMMISSIONE

3° RESOCONTO STEN. (10 luglio 1985)

immaginato, per la Finsider, per l'elettronica delle comunicazioni e per tutto ciò che riguarda la informatica.

Abbiamo dei grandi problemi di collegamento tra le varie finanziarie proprio perchè quotidianamente si vengono ad intrecciare delle competenze a causa di sinergie anche inaspettate, ma che sono assolutamente importanti. Non nego che occorre operare ancora riassetto di vario tipo. Quello che possiamo gestire a livello di buon senso lo stiamo facendo, ma non è facile. Anzitutto è un problema di uomini, ma poi bisogna coordinare i settori dell'aeronautica, dei trasporti, eccetera. Sulla carta è facilissimo, ma nella realtà vari interessi si urtano tra loro. Tutto quello che possiamo fare — al nostro livello — lo stiamo facendo e le nostre commissioni lavorano in tal senso.

Una suddivisione *ex novo*, in ogni caso, non la può fare altro che l'autorità politica e quindi mi rimetto anche a voi.

Non sono invece in grado di rispondere alla domanda del senatore Carollo sul peso degli oneri impropri. È arduo operare in questo campo delle valutazioni abbastanza affidabili. Certo, tenderemo di approntare una tabella riassuntiva di tali oneri, ma è difficile, soprattutto a causa delle numerose stratificazioni e sovrapposizioni verificatesi nel corso del tempo.

CAROLLO. Professor Prodi, volevo sapere come si formano e quali sono questi oneri impropri.

MARGHERI. In sette anni di esperienza si è visto che quando si istituiscono i fondi di dotazione non si possono distinguere i relativi oneri impropri.

CAROLLO. Ho fatto parte anch'io della Commissione bicamerale competente.

PRODI. Se il senatore Carollo mi chiede quali sono i settori che più risentono di una situazione così precaria, posso citare la siderurgia, la Finmare e la Fincantieri.

CAROLLO. Tali settori li conosco benissimo, ma a me interessava sapere — lo ripeto

— la quantità e il carattere degli oneri impropri.

PRODI. Senatore Carollo, oggi come oggi è difficile valutare tali oneri impropri. Mi informerò meglio e poi le farò sapere.

Le questioni or ora affrontate erano di carattere generale.

Abbiamo poi alcuni problemi particolari che forse non rientrano nel tema dell'odierna indagine conoscitiva, ma ai quali tenterò lo stesso di rispondere.

RIVA Massimo. Le questioni di principio hanno sempre un loro valore generale!

PRODI. Ad alcuni di questi problemi ho già risposto, come per esempio a quello del rapporto che intercorre tra gli enti di gestione e l'autorità politica.

Per quanto riguarda l'esistenza di nuove regole del gioco, ritengo che le attuali siano chiare e serie.

#### Presidenza

#### del Presidente FERRARI-AGGRADI

(Segue PRODI). Il Pretore del lavoro ci ha dato ragione. E' di questa mattina la decisione del Tribunale amministrativo regionale che respinge la richiesta di sospensione del decreto del ministro Darida presentata dalla Buitoni; quindi l'IRI è in grado di attuare le direttive per la decisione finale sul destino della SME indicate dal Ministro delle Partecipazioni statali proprio nel decreto posto sotto accusa.

RIVA Massimo. Quando lei afferma che non c'è bisogno di nuove regole, vorrei sapere se fa riferimento alle regole vigenti anteriormente al 15 giugno 1985 — data del famoso decreto-Darida —, oppure a quelle successive.

PRODI. Studierò il problema e le manderò una risposta.

In merito alla questione delle nomine, senatore Riva, vorrei essere molto preciso nel

risponderle. I due casi giuridici da lei riportati sono profondamente diversi se noi ci atteniamo all'aspetto giuridico-penale. Solo nel primo caso era stato applicato l'articolo 140 del codice penale. Quindi, la decisione del Comitato doveva essere totalmente sganciata da qualsiasi problema di carattere giuridico.

Il discorso «promozione» è alquanto complicato, perchè il rapporto tra i poteri del presidente e quelli dei consiglieri delegati è articolato in un modo abbastanza complesso. È un discorso difficile da trattare in due parole. Vi è un potere di azione e un potere di sorveglianza, per cui possiamo dire che la società è più «presidiata».

Però, fondamentalmente, il centro della risposta alla sua domanda è questo: c'erano diversi casi giuridici e non posso permettermi di agire in modo uguale in una situazione giuridica diversa.

RIVA Massimo. Io insistevo sul chiarimento dei criteri, perchè ci sono stati due casi, sia pure diversi tra loro, che la cronaca ha portato alla nostra attenzione. Per meglio intenderci, c'era uno scopo nella mia domanda, ma non era uno scopo perverso; non vorrei che la cautela nella sua risposta muovesse dall'idea che c'era una perversità nella mia domanda.

PRODI. No, non lo penso. La mia risposta è che in un caso c'era l'articolo 140...

RIVA Massimo. Vi è riservata un'azione di risarcimento da parte di questo amministratore allorchè la chiusura dell'inchiesta e la sentenza del tribunale ne dimostrassero l'infedeltà?

PRODI. Esamineremo periodicamente la questione ed agiremo nel modo più consono. Su questo non le do una risposta precisa ma le assicuro che l'interesse dell'IRI sarà difeso nello stesso modo con cui abbiamo sempre agito: su questo non ho problemi a risponderle.

C'è poi un discorso sulle ricapitalizzazioni. Io ho tentato di risolvere il problema con le nostre forze, raccogliendo 2.400 miliardi in

due anni e mezzo fra alienazioni e ricorso al mercato. Se il mercato continua a risponderci come in questi mesi, possiamo essere soddisfatti; resta il grande problema della siderurgia che è fuori *budget* e quello dell'Alfa Romeo, problema quest'ultimo di cui voglio sottolineare la gravità nell'ambito dell'IRI; il mercato dell'automobile infatti è cambiato in modo tale che occorre un profondo ripensamento della nostra strategia. Per i restanti settori invece la situazione è sotto controllo. A tale proposito posso comunque assicurare che procederemo ad una seconda fase di ristrutturazione dell'industria siderurgica e alla ristrutturazione dell'Alfa Romeo. Certamente in questo caso l'essere pubblico pone dei problemi perchè per qualsiasi piano — e in questi mesi ne ho esaminati tanti — sono sempre partito dal presupposto (che immagino voi condividiate) che gli stabilimenti attualmente esistenti non si toccano. Qualsiasi piano che contempli la chiusura di Pomigliano e Arese avrebbe successo in pochi anni ma non sarebbe una dimostrazione di vera abilità. Ritengo che si tratti di un problema essenzialmente «politico» e credo sia chiaro che, ripeto, gli stabilimenti sia del Nord che del Sud non si toccano; io agisco sotto questo mandato ed ecco perchè l'essere impresa pubblica mi sta causando degli ovvi problemi. Ritengo però che sia giusto che io li abbia, in quanto non posso prescindere da questi fatti. Naturalmente qui — e rispondo anche alle domande sulle alleanze internazionali — sono convinto che, nel caso IRI, sia per quanto riguarda l'automobile, sia per alcuni grandi settori della STET, non vi può essere risanamento senza alleanze internazionali; per la FIAT il discorso è diverso date le sue dimensioni, ma io devo ragionare secondo le mie condizioni.

Per quanto riguarda la STET, il colloquio è aperto perchè sia il campo nazionale che le alleanze internazionali sono in movimento. Come vi ho detto, era nostra priorità operare per una concentrazione europea; in questi mesi abbiamo lavorato in questa direzione ed anche se le alleanze internazionali non sempre si sono mostrate favorevoli, abbiamo fatto quello che sembrava importante fare da un punto di vista strategico. Se cambiano le

5<sup>a</sup> COMMISSIONE3<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (10 luglio 1985)

alleanze e se qualche europeo si allea con gli americani, «spiazzandoci», è chiaro che immediatamente ci muoviamo anche noi; siamo fedeli ad una idea finchè questa non ci danneggia, poi se del caso, l'abbandoniamo: ci troviamo ora in quel delicato momento in cui tutto si muove, tutto ondeggia e può darsi che anche noi dovremo, a breve scadenza, prendere nuove decisioni.

Ripeto, sono favorevole all'unità europea, ma ritengo di dover innanzitutto tutelare gli interessi italiani.

Questo mio discorso sottintende che non esista una dimensione soltanto italiana e ve lo confermo. Nel sottosettore che noi chiamiamo centrale di commutazione, le economie di scala si aggirano sui quattro milioni di lire annui: noi arriviamo ad un milione e siamo ad un quarto della dimensione minima che viene reputata essere necessaria; perciò, come potete ben comprendere, all'alleanza in qualche modo ci arriveremo. Non esiste un discorso di dismissione come strategia prevalente, come finalizzata alla strategia che vi ho spiegato.

La domanda più delicata, che mi trova più triste nel rispondere, è quella relativa ai fatti di corruzione e a quali siano i rimedi. A mio avviso i rimedi sono quelli di un sistema economico moderno: la trasparenza, la pubblicità dei bilanci, la loro certificazione, l'esistenza di consigli di amministrazione che siano sempre meno formali e più sostanziali, la condivisione delle responsabilità. Questi credo siano gli elementi più seri per motivare un discorso di lotta alla corruzione. A volte, le modifiche legislative sono utili: ad esempio le ultime riforme della CONSOB

sono importanti perchè tra l'altro ci aiutano ad assicurare la trasparenza; tuttavia, alcune modifiche tante volte prospettate che farebbero delle imprese pubbliche qualcosa di diverso dalle altre mi trovano scettico. Ad esempio, applicare l'analisi della Corte dei conti alle imprese potrebbe dare un senso di giustizia apparente ma poi tutto finirebbe per rimanere alle imprese stesse. A mio avviso non c'è elemento più corrompente nelle imprese pubbliche che la paura di decidere, che di fronte ad una legislazione che crei obblighi porta a dire «adesso non faccio niente perchè qualsiasi cosa faccio vengo colpito a destra e a manca».

Può darsi che nel mio piccolo io abbia sbagliato molte cose, ma questa non l'ho sbagliata. Ho cercato di reagire e non ho paura di affrontare i problemi con una strategia di lungo periodo che sia condivisa dal Parlamento, al quale chiedo una legislazione che mi permetta di agire, rischiando quello che sto rischiando.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Prodi per la sua interessante esposizione che conclude la procedura informativa in corso, per la parte relativa all'IRI.

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

*I lavori terminano alle ore 17,45.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*  
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE