

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

425° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 7 NOVEMBRE 1985

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	<i>Pag.</i>	3
5 ^a - Bilancio	»	6

Organismi bicamerali

Riconversione industriale	<i>Pag.</i>	11
-------------------------------------	-------------	----

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

GIOVEDÌ 7 NOVEMBRE 1985

208ª Seduta

Presidenza del Presidente
BONIFACIO

*Interviene il sottosegretario di Stato alla
Presidenza del Consiglio Amato.*

La seduta inizia alle ore 9.

IN SEDE CONSULTIVA

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1986 (Tab. 1-A)

(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame)

Si riprende l'esame, rinviato il 17 ottobre.

Il relatore Jannelli replica sullo stato di previsione della Presidenza del Consiglio illustrando lo schema di parere da lui formulato sulla base dei suggerimenti dei colleghi intervenuti nel dibattito. Sottolinea in particolare l'urgenza della riforma della Presidenza del Consiglio collegata alla ristrutturazione di tutti i Dicasteri; l'esigenza di dare il massimo impulso ai processi di automazione e di informazione dei servizi della Presidenza del Consiglio in relazione ai compiti di coordinamento e di verifica dell'attuazione del programma di Governo; la necessità dell'utilizzazione da parte della Presidenza di tutti gli enti ed istituti esistenti per lo studio e la formulazione dei progetti finalizzati in modo da raggiungere una adeguata produttività, avuto riguardo alle

nuove esigenze della pubblica Amministrazione; l'imprescindibilità di una approfondita analisi delle indagini effettuate dall'osservatorio del pubblico impiego di cui alla legge quadro; il suggerimento di sopprimere il quarto comma dell'articolo 9 del disegno di legge finanziaria, in quanto prevede per il Ministro un potere non compatibile con i principi costituzionali in ordine alla trasformazione in ente pubblico economico degli enti IRVAM e ITPA; il suggerimento di prevedere la copertura finanziaria per i nuovi oneri imposti ai comuni dal primo comma dell'articolo 30 del medesimo disegno di legge, che praticamente ripristina il domicilio di soccorso.

Dà quindi conto del seguente ordine del giorno in materia di riforme istituzionali;

La 1ª Commissione permanente del Senato,

in sede di esame dello « Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1986 » (1505 - Tab. 1-A) e delle « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato » (1504)

considerato:

1) che universalmente è avvertita, come improcrastinabile, l'esigenza di interventi indirizzati a riforme istituzionali le quali — nel rispetto dei principi fondamentali della Repubblica — diano maggiore efficienza alle istituzioni, adeguandone strutture e ruolo alle esigenze di uno Stato sensibile alle istanze popolari e perciò capace di consolidare il consenso dei cittadini;

2) che su un quadro assai vasto di utili o necessari interventi si è già, direttamente o indirettamente, manifestato un tendenziale consenso delle forze politiche che credono nella Costituzione e, pur rigettando l'ipotesi di dar vita ad una « seconda » Repubblica, ritengono possibile ed urgente una strategia volta a ragionevoli innovazioni;

3) che per elaborare una strategia di innovazione e per tradurla in interventi operativi non occorrono ulteriori studi;

4) che dagli studi occorre con decisione e fermezza passare alle scelte;

5) che finora iniziative volte agli indicati obiettivi sono state sporadiche, settoriali, insufficienti;

6) che frattanto la gravità delle conseguenze negative dell'inerzia si accrescono giorno per giorno, favorendo pericolosissime « riforme striscianti » e, inavvertitamente, minando il tessuto costituzionale,

fa voti:

affinchè si passi a scelte organiche, inquadrare in un coerente e sicuro quadro generale e siano, al più presto, presentati e discussi disegni di legge adeguati, in particolare concernenti la dirigenza, la ristrutturazione dei dicasteri, delle aziende autonome, del sistema dei controlli e dei procedimenti amministrativi.

(0/1505/2/1 - Tab. 1-A)

JANNELLI

Segue un intervento del presidente Bonifacio: propone che il suggerimento — di cui allo schema di rapporto proposto dal relatore — relativo al quarto comma dell'articolo 9 del disegno di legge finanziaria venga integrato nel senso di prevedere analiticamente le modalità della fusione e trasformazione in ente pubblico economico dato che una formulazione generica attribuirebbe al Ministro un potere non conforme ai principi costituzionali. Ritiene inoltre che il suggerimento relativo ai nuovi oneri imposti ai comuni si possa omettere, in quanto già previsto nel rapporto relativo al Ministero dell'interno.

Il senatore Saporito illustra il seguente ordine del giorno, firmato anche dai senatori De Sabbata e Garibaldi:

« La 1^a Commissione permanente del Senato, in sede di esame della tabella 1-A del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986, fa voti:

perchè sia assicurata la continuità di finanziamento alle associazioni combatten-

tistiche ed alle altre associazioni di cui alla legge 6 febbraio 1985, n. 14, prevedendo un'apposita voce sul fondo speciale, da mettere a disposizione del rinnovo della normativa che scade con il 1985 ».

(0/1505/3/1 - Tab. 1-A)

SAPORITO, DE SABBATA, GARIBALDI

Replica quindi il sottosegretario Amato.

Riferendosi innanzitutto alle rilevate situazioni di sfasatura e disomogeneità tra gli stanziamenti in esame e quelli dell'anno precedente rileva come, per ragioni varie, alcuni stanziamenti vengano iscritti per memoria nelle previsioni iniziali e definiti in sede di assestamento. Altri appaiono in diminuzione o perchè l'anno scorso vi è stata qualche particolare ragione per prevedere maggiori spese (Conferenza internazionale sulla tecnologia e l'occupazione) o addirittura per la scomparsa di alcuni contributi (Ente cellulosa). L'andamento complessivo appare decrescente, mentre per alcune poste vi sono stati aumenti anche superiori al tasso di inflazione (commissariati di Governo o scuola superiore dell'amministrazione).

Rilevato quindi che gli indirizzi di politica istituzionale espressi dal relatore meritano apprezzamento e consenso, informa in particolare che alla Camera è stato predisposto un testo unificato sulla riforma della Presidenza del Consiglio e che si sta mettendo a punto un articolato sul riordinamento dei ministeri e l'assetto del personale che recepisce le conclusioni più mature della seconda « Commissione Piga ». Il processo di informatizzazione della Presidenza procede alacremenente, mentre occorre realizzare un maggior coordinamento sul piano generale dell'Amministrazione per amministrare la gestione di questi processi con minori sprechi. Circa il suggerimento di utilizzare in modo più incisivo l'osservatorio del pubblico impiego, il problema è legato ad una migliore definizione dei rapporti, di per sé ottimi sul piano della collaborazione personale, tra Presidenza e suoi dipartimenti, taluni dei quali, come quello della funzione pubblica, operano come se fossero ministeri

mentre occorre definire in modo unificato la provvista e la gestione del personale.

Si passa quindi all'esame degli ordini del giorno.

Il presidente Bonifacio dichiara quindi decaduto, per assenza del proponente, un ordine del giorno presentato dal senatore Pasquino nella seduta del 16 ottobre scorso (0/1505/1/1 - Tab. 1-A).

È quindi approvato dalla Commissione l'ordine del giorno illustrato dianzi dal senatore Jannelli (0/1505/2/1 - Tab. 1-A).

Annuncia la propria astensione il senatore Biglia.

È altresì approvato dalla Commissione l'ordine del giorno, illustrato dal senatore Saporito (0/1505/3/1 - Tab. 1-A), dopo che il senatore Garibaldi ha confermato di aderirvi, esprimendo parimenti la valutazione positiva del Gruppo socialista sui documenti contabili in esame. Annuncia la propria astensione il senatore Biglia.

Si passa quindi alla votazione dello schema di rapporto proposto dal senatore Jannelli.

Seguono dichiarazioni di voto.

Il senatore Maffioletti, pur esprimendo apprezzamento per le considerazioni svolte dal relatore Jannelli, conferma il dissenso del Gruppo comunista sui documenti contabili in esame; egli rileva, in particolare, che il disegno di legge finanziaria reca copertura per proposte governative concernenti il riordino di apparati ministeriali in assenza di un razionale ed organico disegno organizzatorio.

Dopo aver preannunziato la presentazione di specifici emendamenti al disegno di legge finanziaria, presso la 5ª Commissione permanente, egli insiste sulla necessità di elaborare i progetti di «produttività» della Pubblica amministrazione, secondo quanto precisato nell'intervento da lui svolto nella seduta del 15 ottobre scorso.

Il senatore Biglia si sofferma quindi sulla necessità di procedere alla riforma della Presidenza del consiglio anche preliminarmente al riordino dei ministeri, che andrebbero ridotti di numero e razionalizzati nei loro apparati.

Motiva poi il voto contrario dei senatori del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, preannunziando un apposito rapporto di minoranza, di cui anticipa i temi essenziali, con particolare riguardo all'esigenza di ridurre il disavanzo pubblico, diminuire la pressione fiscale, introdurre agevolazioni per l'ammodernamento tecnologico ed incentivazioni nei settori trainanti dell'industria.

Annuncia il voto favorevole dei senatori del Gruppo della Democrazia cristiana il senatore Saporito.

La Commissione accoglie quindi lo schema di rapporto predisposto dal senatore Jannelli, concernente lo stato di previsione della Presidenza del consiglio dei ministri e le parti di competenza del disegno di legge finanziaria.

La seduta termina alle ore 10,30.

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 7 NOVEMBRE 1985

226^a Seduta*Presidenza del Presidente*
FERRARI-AGGRADI

Intervengono il ministro del tesoro Gorria nonchè il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Nonne.

La seduta inizia alle ore 9,20.

IN SEDE REFERENTE

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (Tab. 1)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame dei documenti di bilancio, sospeso il 10 ottobre.

Il senatore Carollo riferisce alla Commissione sulla impostazione globale del bilancio annuale 1986 e triennale 1986-1988, nonchè sulla tabella 1, recante lo stato di previsione dell'entrata per il 1986.

Soffermatosi diffusamente sul significato del bilancio a legislazione vigente, specchio fedele delle politiche economiche adottate nel passato e quindi tale da riflettere tutte le divaricazioni verificatesi nel corso del tempo tra previsioni da un lato e risultati dall'altro, fa osservare come proprio tali considerazioni confermino l'importanza di un tale strumento legislativo, sul quale occorre effettuare le dovute riflessioni per una sua migliore utilizzazione nell'ambito dello strumentario più ampio per gestire la politica economica del Paese.

Fa poi notare come per il 1986 si continuerà a verificare il fenomeno dell'aumento della spesa pubblica in misura superiore rispetto a quello del prodotto interno lordo e ricorda che la spesa effettiva che sarà erogata nel 1986 non è quella che si può desumere dalle tabelle del disegno di legge del bilancio, in quanto ad essa va sommata tutta la maggiore spesa prevista dal disegno di legge finanziaria. Un altro elemento da tenere in debita considerazione è che la stessa spesa per interessi sul debito pubblico sembra continuare ad incrementarsi in termini reali, così come i trasferimenti agli enti decentrati di spesa.

Passando poi a quelli che possono essere i correttivi per invertire i *trend* più negativi, dichiara di dissentire da ogni ipotesi di carattere meramente monetario, in quanto i problemi importanti attengono alla componente reale dell'economia e i nodi da sciogliere riguardano soprattutto gli abusi e gli sperperi che si verificano nel sistema in ordine all'utilizzazione delle risorse di cui dispone il settore pubblico.

Avviandosi alla conclusione, il relatore Carollo fa rilevare come gli andamenti e le previsioni dei gettiti relativi all'IRPEF e all'IRPEG confermino l'ipotesi di una crescita della pressione fiscale a carico del lavoro dipendente, che si dovrebbe inquadrare nell'ambito di un disegno più ampio di compressione della domanda interna a favore di un modello maggiormente orientato verso l'incremento della quota di risorse destinata all'estero: a suo avviso, l'attuazione di un tale schema non può prescindere dalla risoluzione dei problemi che si pongono sul versante della decelerazione dell'aumento dei costi e dell'incremento del tasso di produttività globale al quale il sistema riesce a produrre.

In definitiva, occorre, a suo avviso, esprimere un orientamento negativo in ordine a manovre di politica economica basate o centrate solo su variabili di carattere moneta-

rio e quindi occorre utilizzare uno strumento più ampio, che tenga conto dell'evoluzione del reddito reale del Paese e quindi della possibilità di raggiungere gli obiettivi desiderati attraverso l'armonizzazione delle volontà delle parti sociali coinvolte.

Si apre un breve dibattito di natura procedurale.

Il senatore Calice, in riferimento alle perduranti incertezze all'interno della maggioranza su temi importanti che investono la politica complessiva del Governo, tra cui non ultimo quello relativo alla manovra finanziaria, chiede che lo svolgimento della relazione sul disegno di legge finanziaria venga rinviato ad una data successiva rispetto a quella dell'eventuale voto di fiducia presso il Senato.

Il presidente Ferrari-Aggradi ricorda che si è verificata una larga convergenza sulla opportunità di effettuare nella mattinata l'esposizione delle relazioni sui due disegni di legge in titolo, proprio allo scopo di dare il necessario tempo alle forze politiche per effettuare tutte le riflessioni più opportune.

Seguono brevi interventi dei senatori Bolini (il quale fa rilevare la inutilità di proseguire, al momento, l'esame dei documenti di bilancio, in quanto manca un interlocutore valido sia in relazione al Governo che in riferimento alle stesse forze di maggioranza) e Colella (il quale fa rilevare la concomitanza di un importante riunione del Gruppo democristiano dedicata anche ai problemi relativi al disegno di legge finanziaria).

Riprende poi l'esame di merito.

Il Presidente Ferrari-Aggradi riferisce alla Commissione sul disegno di legge finanziaria 1986. Preannuncia che si limiterà a sottolineare i tratti essenziali della sua relazione scritta che lascia agli atti della Commissione.

Dopo aver ricordato la funzione della « sessione di bilancio » ed il significato istituzionale che ad essa si è inteso attribuire con le recenti modifiche regolamentari, dichiara che vi è nel Parlamento e nel Paese la generale consapevolezza che la situazione economica è ad un passaggio decisivo: dipenderà dunque — prosegue il Presidente

relatore — dalla nostra volontà, capacità e coerenza se e come riusciremo a riprendere il controllo di alcuni nodi fondamentali, a correggere squilibri non più tollerabili, a procedere ad un migliore e più corretto impiego delle risorse, guidando l'evoluzione della nostra economia nella direzione desiderata. Procede quindi ad illustrare, per sintesi, quelli che sono i tratti salienti della nostra economia, ricordando come lo squilibrio della finanza pubblica crei ripercussioni molto negative anche attraverso i suoi effetti sull'inflazione e sulla formazione della domanda interna, accentuando il vincolo della bilancia dei pagamenti. Non avere allentato il vincolo dei conti con l'estero, non aver sciolto il nodo della finanza pubblica, non aver attuato tempestivamente le necessarie ristrutturazioni nel sistema e nell'impiego delle risorse pubbliche, sono questi tutti elementi che oggi impongono decisioni molto severe e decisi mutamenti di rotta.

Il Presidente relatore si sofferma quindi sulla parte della propria relazione scritta nella quale è chiarito il ruolo che spetta alla legge finanziaria nel sistema della riforma del 1978: da questo punto di vista illustra le novità contenute nella « finanziaria 1986 » per quanto riguarda la tecnica di impostazione dei fondi di copertura nonché la quantificazione, in « finanziaria », di una serie di elementi modulabili di anno in anno che venivano in precedenza determinati direttamente con la legge di bilancio. Concludendo su questa parte della sua esposizione osserva che la legge finanziaria costituisce solo l'inizio di una strategia complessa ed irta di difficoltà: il punto essenziale è comprendere con chiarezza il contesto delle misure parallele entro le quali si colloca, come elemento di avvio della manovra, la « finanziaria 1986 ». In questo contesto la « finanziaria » è opportuno che rimanga rigorosamente entro l'ambito normativo che ad essa viene assegnato dalla riforma del 1978.

Il Presidente relatore si sofferma quindi ad analizzare l'evoluzione delle entrate e la strategia di politica fiscale.

In questa materia è opportuno riconoscere una linea di coerenza e di gradualità

che eviti misure affrettate, o addirittura i cosiddetti « decretoni » ai quali si è talvolta ricorso negli anni passati per inseguire le spese ampliando indiscriminatamente le entrate e senza alcun giovamento per quanto riguarda l'equilibrio e l'equità del sistema fiscale.

In realtà, prosegue l'oratore, in questi ultimi anni (soprattutto nel 1983 e nel 1984) sono state assunte misure straordinarie di carattere fiscale che hanno contribuito notevolmente a dilatare la pressione tributaria. Per il 1984 il rapporto tra entrate tributarie e PIL si situa intorno al 26,4 per cento, mentre le previsioni assestate per il 1985 lo collocano fra il 24,9 e il 25 per cento, con una perdita quindi di circa 1 punto; per il 1986 le previsioni a politica invariata, considerando la manovra di revisione dell'aliquota IRPEF, dovrebbero portare tale rapporto a circa il 25-25,1 per cento.

Proseguendo nel suo dire il Presidente relatore ricorda che nel corso di recenti dibattiti sono in particolare emerse tre proposte: rivedere il trattamento fiscale dei titoli di Stato, eliminando in tutto o in parte per i titoli di nuova emissione l'attuale esenzione totale; introdurre un'imposta patrimoniale a carattere non straordinario ed ad aliquota bassa; introdurre una adeguata potestà impositiva per gli enti locali.

In linea generale osserva che non sarebbe razionale introdurre modificazioni di fondo nell'attuale sistema tributario che ha affermato l'unitarietà della manovra fiscale e la responsabilità preminente dello Stato; non può dunque essere contraddetto il segno principale di questa riforma che ha unificato presso lo Stato le imposte fondamentali, eliminando tributi locali (imposte di famiglia, imposta di consumo) fonte di irrazionalità e talvolta di arbitrio.

Riconosce tuttavia che occorre riflettere con grande attenzione sulle tre proposte prima indicate. La prima (revisione del trattamento fiscale dei titoli di Stato), proprio a fronte dei dati recentissimi forniti dalla Banca centrale sull'entità del fabbisogno del settore statale e sulle modalità del suo finanziamento, non può che essere valutata con grande cautela soprattutto se si tiene

conto che nel 1986 sono in scadenza cifre imponenti di titoli che vanno rimborsati; la seconda proposta, ove si tratti effettivamente di un cespite ordinario ad aliquota bassa, appare effettivamente degna di molta attenzione; non dovrebbe trattarsi di una imposta espropriatrice ma di un'imposta diffusa su tutti i patrimoni e tale da incidere sul reddito virtuale cioè sul reddito medio; dovrebbe cioè essere un'imposta incentivante nel senso di andare incontro all'imprenditore attivo ovvero all'imprenditore che cerca di investire il proprio patrimonio in attività che danno rendimenti crescenti: in sostanza un'imposta che faccia da leva verso le forme più redditizie degli investimenti.

La terza proposta è quella che appare più matura e non più rinviabile, anche nell'elaborazione tecnica e politica di tutte le forze che operano nel sistema delle autonomie locali. Si tratta di rivedere concretamente i parametri di spesa storica ai quali sono agganciati i trasferimenti dei singoli Comuni, per ridefinire i predetti trasferimenti sulla base di parametri « obiettivi » per gruppi di funzioni e di servizi; ove una parte dei Comuni intenda superare tali livelli *standard* coperti da trasferimenti correnti dello Stato dovrebbe essa stessa fronteggiare le relative spese in modo autonomo, facendo ricorso ad un'area impositiva a propria disposizione.

Occorre quindi operare in modo da trasferire rapidamente questa ultima proposta in un quadro legislativo certo, che serva a completare e a rendere coerente, anche in ordine ai tempi, la manovra sulle entrate degli enti locali per il 1986. Si tratta di un tema che, di fronte all'aggravarsi di certe situazioni, tenuto conto dell'esigenza di vincolare tutti ad un'effettiva responsabilità, è necessario affrontare e risolvere in tempi brevi.

Il Presidente relatore passa quindi ad illustrare analiticamente le misure in materia di entrata di carattere fiscale contenute nel Titolo II del disegno di legge n. 1504, alle quali si aggiungono, per l'entrata, le misure di carattere extra fiscale relative all'aumen-

to del canone di concessione per i servizi telefonici e alla revisione e unificazione dei contributi per malattia. Nel complesso le misure di entrata (fiscale ed extrafiscale) fanno sì che il totale delle entrate finali, a legislazione vigente, per il 1986 si attesti in 242.835 miliardi.

Nel complesso quindi la manovra sull'entrata traduce in termini normativi quello che è l'obiettivo di fondo della politica del Governo: mantenere invariata per il 1986 la pressione fiscale.

Il Presidente relatore analizza poi il comparto delle spese dirette gestite dall'Amministrazione statale, ricordando che questo esame deve condursi scindendo le variazioni imputabili agli adeguamenti disposti direttamente nel progetto di bilancio da quelle connesse a modificazioni normative contenute nella finanziaria.

Ricorda sommariamente gli interventi di diretta competenza statale che vengono previsti nel disegno di legge finanziaria nei titoli VI (interventi in campo economico), VII (interventi in materia di opere pubbliche) e VIII (disposizioni in favore del territorio e per calamità naturali).

Si sofferma quindi sui problemi della finanza extrastatale e dei trasferimenti, analizzando in primo luogo la spesa previdenziale. Ricorda che all'origine degli squilibri in campo previdenziale vi è stato l'abbandono del modello mutualistico assicurativo e la sua trasformazione in un modello molto imperfetto di sicurezza sociale: infatti, mentre le entrate continuano ad essere collegate alla dinamica contributiva legata a sua volta all'occupazione e quindi ai livelli produttivi, le prestazioni sono state determinate da decisioni legislative di spesa di carattere sovente assistenziale ed in larga misura esterne agli enti di previdenza; quindi la questione strutturale da risolvere è quella di una separazione netta dei fondi di previdenza e di assistenza e delle relative modalità di finanziamento.

In questo senso le norme di cui agli articoli 17, 18, 19, 20 e 21 costituiscono una necessaria fase-ponte, di aggiustamenti e modifiche, che serve a riequilibrare per l'imme-

diato, sia pure non in modo decisivo, i conti previdenziali, preparando una seconda fase che dovrà necessariamente tradursi in profonde modifiche strutturali.

Il relatore analizza quindi le questioni relative al debito pubblico, alla politica monetaria e ai suoi riflessi sul sistema economico. In particolare si sofferma sui problemi tecnici di copertura del disavanzo affrontati in questi ultimi anni dalle autorità monetarie sottolineando la delicatezza del compito che su di esse incombe, nella situazione attuale, per mantenere condizioni ordinate e trasparenti nei mercati delle attività finanziarie e monetarie, evitando che possano verificarsi spostamenti troppo rapidi sulla domanda per consumi o verso l'esterno, spostamenti che comprometterebbero l'equilibrio fondamentale del nostro sistema economico.

Avviandosi alla conclusione, il Presidente relatore pone in particolare evidenza la necessità di riconsiderare in radice tutto il sistema dei trasferimenti restituendo reale responsabilità, oltre che parziale autonomia impositiva, al sistema delle autonomie locali, nonchè intervenendo radicalmente sugli equilibri delle aziende autonome dello Stato.

Si tratta, conclude il Presidente relatore, di una prospettiva estremamente articolata che richiede una percezione precisa della gravità dei problemi ed un concorso convinto di volontà politica. In questo contesto spetta al Tesoro ridefinire in modo preciso e credibile una strategia pluriennale di rientro dagli attuali squilibri della finanza pubblica la quale possa costituire la linea-guida lungo cui sviluppare una coerente azione di politica economica in generale e di politica di bilancio in particolare. Sottolinea che la propria relazione costituisce il tentativo di inquadrare in modo sistematico i problemi sul tappeto creando l'occasione per un confronto aperto e costruttivo tra tutte le forze che vogliono essere all'altezza della gravità dei problemi della nostra economia.

Il seguito dell'esame è rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il Presidente ricorda che, secondo quanto già preannunciato nella seduta di ieri, potrebbe essere trasmesso in giornata dalla Camera dei deputati il decreto-legge in materia di « eutrofizzazione », che decade alla mezzanotte di venerdì 8 novembre. Pertanto è necessario prevedere anche l'eventualità di una convocazione, su impulso della Presidenza del Senato, nella stessa giornata di oggi. Inoltre è opportuno prevedere nel

primo pomeriggio una convocazione dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi.

**CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA
ALLARGATO**

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che l'Ufficio di Presidenza, allargato ai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, è convocato per oggi, 7 novembre, alle ore 15.

La seduta termina alle ore 10.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA
RISTRUTTURAZIONE E RICONVERSIONE
INDUSTRIALE E PER I PROGRAMMI DELLE
PARTECIPAZIONI STATALI**

GIOVEDÌ 7 NOVEMBRE 1985

49ª Seduta

Presidenza del Presidente
NOVELLINI
indi del Vice Presidente
VISCARDI

Intervengono il presidente dell'EFIM Sandri e il presidente dell'Ente Cinema Grippo.

La seduta inizia alle ore 10,30.

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'EFIM IN
RELAZIONE AL PROGRAMMA PLURIENNALE
DELL'ENTE**

Il presidente Novellini avverte che la seduta odierna è delicata alla formulazione di eventuali quesiti di chiarimento, a seguito delle esposizioni già compiute innanzi alla Commissione da parte del presidente dell'EFIM e del presidente dell'Ente Cinema.

Intervengono quindi i deputati Castagnola, Pumilia e Cherchi.

Il deputato Castagnola chiede di conoscere informazioni dettagliate per quanto riguarda l'andamento dell'esposizione finanziaria dell'EFIM, la struttura ed il ruolo delle società finanziarie nonché i livelli direzionali dell'Ente.

Anche il deputato Pumilia domanda di sapere i costi affrontati a seguito del cambiamento nella composizione del debito del gruppo; un ulteriore quesito riguarda il costo del lavoro comparato con quello riferito alle società dell'IRI. A suo dire il progetto che prevede la costituzione di un polo impiantistico potrebbe rivelarsi velleitario, tenendo conto che nel campo già operano imprese pubbliche di rilevanti dimensioni. In

relazione all'eventuale cessione della SOPAL, chiede di conoscerne le modalità, qualora siano state già previste, e se non sia possibile raccordare questa operazione con l'analoga cessione della SME da parte dell'IRI. Altri interrogativi riguardano la compartecipazione proprietaria nella società Selenia del gruppo STET, ipotizzata dal professor Sandri nel corso della sua precedente esposizione e la situazione in cui versa il settore aeronautico.

Il deputato Cherchi, premesso il buon risultato gestionale conseguito nel settore dell'alluminio — risultato però pregiudicato dalla pesante situazione finanziaria delle società — propone alcune questioni relative alle linee strategiche dell'EFIM che, come noto, prevedono un progressivo spostamento dalle produzioni di base a quelle manifatturiere. A suo giudizio gli scarsi risultati economici ottenuti dalle prime sono da porre in relazione con i mancati processi di innovazione; lo dimostra l'osservazione del comportamento seguito da gruppi stranieri, i quali non sembrano propensi ad abbandonare tali lavorazioni. Chiede altresì di conoscere i motivi per cui l'EFIM intende trascurare i giacimenti di bauxite situati in Sardegna; quanto ai rapporti esistenti all'interno della società Eurallumina, domanda chiarimenti sul ruolo rivestito dal gruppo straniero COMALCO. Ulteriori richieste vengono proposte in merito ai rapporti con la società Allusuisse e all'interesse dell'EFIM a partecipare a taluno dei progetti EUREKA.

Il professor Sandri sottolinea come gli oneri finanziari appesantiscano gravemente i risultati economici del gruppo, malgrado il buon andamento delle gestioni industriali. Nel procedere ad una valutazione della situazione finanziaria va inoltre tenuto presente che all'EFIM non pervengono altre risorse, poste a carico del bilancio dello Stato, diverse dagli apporti al fondo di dotazione; in particolare l'Ente non detiene settori in

cui il prezzo dei prodotti o delle prestazioni sia stabilito con decisione politica o amministrativa. Tali circostanze rendono pertanto più difficile il conseguimento di un positivo risultato complessivo. Circa la struttura dell'indebitamento, fa presente che l'esposizione finanziaria al novembre 1984 era prevalentemente composta da debiti in dollari, moneta che aveva registrato un forte innalzamento di valore rispetto alla lira. La conversione dell'indebitamento mirava ad una riduzione del rischio di cambio con spostamento di una quota ingente dal dollaro alla moneta europea ECU. In un momento successivo è però intervenuta una discesa del dollaro ed una svalutazione della lira rispetto all'ECU e ciò è stato motivo di costi finanziari aggiuntivi per l'EFIM. L'Ente però sta ugualmente rientrando nella propria esposizione e la quota dell'indebitamento rispetto al fatturato è in progressiva discesa; sono di conseguenza diminuiti nel 1985 gli oneri finanziari del gruppo rispetto all'esercizio precedente. Alle interruzioni dei deputati Castagnola, Marrucci e Pumilia, il presidente Sandri risponde fornendo dati analitici sull'andamento dell'indebitamento a partire dal dicembre 1983, ma si riserva di informare la Commissione sull'entità delle perdite di cambio sopportate a seguito dell'operazione di conversione del debito.

La struttura organizzativa dell'Ente è apparsa inutilmente appesantita dall'esistenza di un livello intermedio, costituito dalle società finanziarie. Egli ha pertanto prospettato l'abolizione delle predette società, atto da compiersi comunque attraverso un decreto interministeriale. La risposta dell'autorità politica è stata improntata a gradualità, metodologia che è stata puntualmente osservata dall'EFIM; la direttiva seguita mira a conseguire migliori risultati economici attraverso una più razionale struttura industriale. Si sono quindi in vari casi create le premesse della soppressione delle società finanziarie attraverso la creazione di società caposettore per ciascun ramo di attività. Una problematica più complessa è invece legata ai casi in cui la società finanziaria risulti quotata in Borsa. I costi per la manodopera sono decrescenti, in accordo

con la tendenza generale che comporta consistenti incrementi di produttività; in proposito i traguardi di produttività ottenuti dall'EFIM nel corso degli ultimi anni appaiono migliori dei corrispondenti dati relativi all'IRI. L'Ente deve incentrare la propria organizzazione su un numero limitato di settori aventi prospettive economiche sicure e favorevoli e di conseguenza va accelerata la procedura di dismissione delle restanti attività. In relazione a questo obiettivo occorre favorire un certo alleggerimento del personale impiegatizio che costituisce il retaggio di una politica discutibile seguita in passato; l'opera di semplificazione e di sfoltimento è abbastanza avanzata e prosegue vigorosamente.

(La seduta, sospesa alle ore 12,40, è ripresa alle ore 15,30)

Il Presidente dell'EFIM, proseguendo nella risposta agli interrogativi formulati nella prima parte della seduta, fornisce alcuni dati sul margine operativo lordo registrati nel corso degli ultimi anni, scomponendo l'andamento del costo della manodopera. Riguardo al settore impiantistico, fa presente le difficili prospettive delle aziende fornitrici di un solo prodotto, a fronte di una concorrenza internazionale particolarmente agguerrita; da questa circostanza nasce l'esigenza di un coordinamento tra le aziende del settore, allo scopo di determinare una propizia serie di efficienze. La società caposettore, cui vorrebbero attribuiti compiti particolari, potrebbe ulteriormente contribuire ad incrementare il livello delle commesse delle aziende partecipate.

In merito al settore dell'alluminio, si sofferma sulle condizioni richieste per l'attuazione del piano recentemente deliberato dal Governo e quindi per il risanamento del comparto. Il prepensionamento degli addetti, richiesto dall'Ente, costituisce una misura tanto più giustificata quanto più si consideri che essa è stata estesa a settori diversi dal siderurgico. Descrive quindi la situazione finanziaria a legislazione vigente, da cui si evidenzia l'onerosità di tale comparto per i conti complessivi dell'Ente. Il Governo nell'ap-

provare il piano predetto si era impegnato a fornire le necessarie risorse finanziarie, le quali, qualora non venissero erogate, renderebbero necessaria la revisione del piano medesimo. Verrebbe innanzitutto al pettine la questione riguardante lo stabilimento di Bolzano, il cui mantenimento in esercizio diventerebbe problematico a causa della sua diseconomicità; in aggiunta correrebbe qualche pericolo lo stabilimento di Marghera, dedicato alla produzione di base. Rivela inoltre le distorsioni determinate dagli accordi relativi all'acquisizione dell'alluminio prodotto a Porto Vesme, adottati in passato tra l'EFIM ed il gruppo estero partecipante alla società Eurallumina. Questa situazione cagiona da sola perdite dell'ordine di 50-60 miliardi annui, che rappresentano quasi la metà delle perdite complessive del settore. La produzione di alluminio primario non è economica se svolta nel nostro Paese, essendo assai più conveniente il rifornimento sul mercato internazionale; qualora tuttavia si volesse conservare una quota per ragioni di carattere strategico, tale produzione dovrebbe essere impostata in un Paese dove esiste abbondanza di materia prima ed energia a buon mercato. Il settore dell'alluminio primario ha denotato un relativo equilibrio nel corso del 1984, perchè si è registrata una favorevole congiuntura di prezzi sui mercati internazionali. Nell'anno in corso invece, malgrado un forte incremento della produttività, il risultato della gestione industriale appare negativo a causa del sensibile calo dei prezzi. Ribadisce quindi la scelta di spostare il baricentro del gruppo verso le produzioni manifatturiere a maggior valore aggiunto, come già hanno fatto i più forti produttori internazionali. Le condizioni del settore sono comunque pesantemente aggravate dai rilevanti oneri finanziari, il cui livello preclude sul nascere ogni possibile prospettiva di congestione dell'intero settore con gli operatori privati del nostro Paese. Circa l'estrazione della bauxite in Sardegna, l'EFIM non ha modificato la propria posizione mirante a detenere una partecipazione minoritaria nella relativa società, purchè in condizioni di economicità; un impegno

più consistente risulterebbe d'altronde contraddittorio con la volontà di potenziare il settore manifatturiero. Rispondendo ad una interruzione del deputato Cherchi, il presidente dell'EFIM evidenzia che i titoli minerali posseduti dai gruppi stranieri hanno un'origine storica e le relative attività sono per lo più collocate in Paesi del Terzo Mondo; si riserva di fornire alla Commissione una documentazione relativa ai costi comparati di funzionamento degli impianti di produzione di alluminio. In relazione ai rapporti con la società estera Alusuisse, illustra le finalità che hanno presieduto alla rilevazione della rete commerciale dei prodotti estrusi ed i vantaggi che possono derivarne nonchè i progetti relativi al campo della laminazione.

Riguardo alle vicende che interessano il settore alimentare, l'EFIM di propria iniziativa ha già proposto di raccordare la cessione dei gruppi SME e SOPAL, sebbene finora l'ipotesi non abbia fatto passi avanti. La situazione finanziaria della prima società risulta però migliore rispetto a quella della SOPAL (che è in perdita). L'operazione di cessione dovrebbe pertanto essere congeniata in maniera diversa rispetto a quella preventiva per la SME: alcune attività sono state poste in liquidazione, le partecipazioni di minoranza nei settori ittico e della carne saranno cedute mentre per le ulteriori ipotesi sono state raccolte offerte di acquisto che però finora non sono state ritenute congrue. Se la procedura nel suo complesso avrà esito positivo si concluderà la cessione definitiva, previa autorizzazione governativa; attraverso tali metodologie si perverrà alla cessazione della SOPAL con effetti economici diluiti in più esercizi a carico del bilancio dell'Ente.

Il presidente dell'EFIM si sofferma inoltre sugli accordi interaziendali esistenti da tempo tra società del gruppo ed imprese appartenenti all'IRI; ciò tuttavia non esclude l'opportunità in certi casi di uno scambio di partecipazioni azionarie onde ottenere un migliore coordinamento. Analoga esigenza dovrebbe valere anche nel settore aeronautico, tema sul quale avrà modo di soffer-

marsi in maniera più esauriente in una prossima audizione.

Riguardo infine alla partecipazione del gruppo ai progetti EUREKA, dichiara di non essere in grado di esprimere un'opinione sufficientemente approfondita, perchè egli non conosce ancora la prima serie di progetti approvati in questi giorni.

Interviene il presidente Viscardi chiedendo alcuni chiarimenti per quanto riguarda l'attività dell'Ente nel settore del vetro in rapporto al gruppo Saint Gobain. A sua volta il deputato Marzo, premesso che tra i settori fondamentali dell'Ente circola ora una dinamica nuova, formula alcuni quesiti rispetto al ruolo della società finanziaria SAFIM.

A loro risponde il professor Sandri, il quale espone alcune considerazioni sulla produzione vetraria della Saint Gobain, la cui strategia mira alla chiusura degli impianti marginali. L'Ente ha avuto occasione di segnalare ai competenti organi comunitari alcune ipotesi riguardanti il settore, ipotesi che però non hanno ancora avuto seguito. Esclude comunque la volontà di istituire nuovi impianti vetrari a Porto Marghera, fatta esclusione per uno stabilimento da destinare alla produzione di vetri speciali; esclude inoltre un ingresso da parte della società SIV nell'azienda Saint Gobain di Caserta, in quanto l'operazione risulterebbe gravemente diseconomica per tutto il settore controllato dall'EFIM. In merito alla società SAFIUM, chiarisce che essa svolge la funzione di finanziaria dell'intero gruppo, operante soprattutto nel settore dei prestiti in valuta ed attualmente gravata da consistenti perdite di cambio. Recentemente è stata deliberata una sistemazione di queste perdite onde garantire alla società una ripresa della propria attività; per favorire inoltre l'esportazione da parte delle aziende controllate, alla SAFIM è stato attribuito l'ulteriore compito di provvedere alla relativa assistenza finanziaria e la società stessa sarà partecipata dalle imprese operanti nei settori fondamentali dell'EFIM.

Il Presidente Viscardi ringrazia infine il professor Sandri per la completezza degli elementi forniti alla Commissione.

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'ENTE AUTONOMO DI GESTIONE PER IL CINEMA IN RELAZIONE AL PROGRAMMA PLURIENNALE DELL'ENTE

Il deputato Castagnola si sofferma preliminarmente sull'incertezza che a suo giudizio contrassegna l'identità dell'Ente cinema. Chiede altresì di conoscere alcuni dati di raffronto tra l'attività dell'Ente e quelle svolte nel settore da organismi simili in Paesi stranieri. Un maggiore approfondimento dei conti economici dell'Ente è ritenuto indispensabile per poterne valutare il programma pluriennale, pur tenendo conto che le sue specifiche finalità lo portano a differenziarsi rispetto agli altri Enti di gestione.

Il deputato Pumilia premette alcune considerazioni sugli obiettivi assunti dall'Ente, che ritiene di prevalente contenuto culturale, in quanto diversamente non si comprenderebbe la ragion d'essere della presenza pubblica nel settore. Invoca anch'egli alcuni chiarimenti in merito all'esposizione già resa in Commissione dal presidente Grippo, ai rapporti tra l'Ente Cinema e gli operatori privati ed infine al contributo fornito alla valorizzazione dei prodotti audiovisivi nazionali.

Il deputato Marzo ritiene a sua volta forieri di interessanti prospettive le relazioni fra l'Ente Cinema e gli istituti di credito, sulla scorta di recenti esperienze finalizzate all'incremento degli investimenti nelle attività cinematografiche a più elevato contenuto culturale.

Agli intervenuti risponde il presidente Grippo, il quale innanzitutto fa presente la situazione incontrata dalla nuova dirigenza dell'Ente dopo la lunga gestione commissariale, di cui peraltro dichiara di condividere alcune linee d'azione. Lo Statuto dell'Ente prevede il criterio di economicità, ma contempla anche precipue finalità culturali. Si tratta quindi di coniugare in modo armonico questi due obiettivi che all'atto pratico si perseguono attuando appropriati progetti; il prodotto cinematografico è comunque *sui generis* e la rispondenza di mercato che esso incontra non è del tutto preventivabile.

Elenca quindi i vari incontri intervenuti con gli organismi cinematografici pubblici operanti in molti Paesi europei, finalizzati ad un più stretto coordinamento in vista di obiettivi comuni. Un'altrettanto fitta serie di contatti viene mantenuta coi vari interlocutori nazionali interessati all'attività dell'Ente. Considerata l'intensa frammentazione che si riscontra negli interventi pubblici e nelle competenze riguardanti il cinema, mette in rilievo come con l'anno in corso si sia verificata la sostanziale ripresa dell'attività dell'Istituto Luce. L'attuazione dei relativi progetti ha determinato alcune difficoltà nell'organizzazione di questa società, difficoltà che sono parse particolarmente evidenti quando il consiglio di amministrazione ha recentemente revocato il presidente, il quale a sua volta si è spontaneamente dimesso. Alcuni disagi sono derivati inoltre dalla mancata valorizzazione e finanziamento di attività tradizionali dell'Istituto; si sofferma quindi sugli interventi predisposti per migliorare la funzionalità dell'archivio fotografico.

Il presidente Grippo illustra l'entità degli apporti finanziari di cui fruisce l'Ente a titolo di finanziamento al fondo di dotazione o di provvidenze previste dalla legge sullo spettacolo. Condivide anch'egli la necessità di procedere alla valorizzazione dei prodotti

audiovisivi nazionali, considerato il grave squilibrio commerciale che esiste con i Paesi esteri ed elenca a questo proposito una serie di misure. Si tratta a suo giudizio di consentire a Cinecittà di effettuare la produzione seriale, di stabilire più stretti rapporti tra il cinema pubblico e la RAI anche per meglio ripartire gli oneri derivanti dagli investimenti nella produzione di nuovi filmati. Segnalando che gli stabilimenti di Cinecittà rappresentano uno dei poli più efficienti a livello europeo, ne giudica necessaria una più compiuta valorizzazione e suggerisce altresì un potenziamento della presenza pubblica nel settore della distribuzione e delle sale cinematografiche. Nel settore del cinema vi è indubbiamente un problema legato alla limitatezza degli investimenti ed ogni soluzione che miri a potenziarli va vista con favore. L'Ente si propone di stabilire più proficui contatti con gli operatori privati nel campo radio-televisivo ed esprime l'avviso che le sale cinematografiche potranno diventare un mezzo concorrenziale con lo strumento televisivo soltanto a condizione di procedere ad una loro radicale trasformazione. Comunica infine alla Commissione alcuni dati relativi all'andamento economico dell'Ente previsto nel triennio.

La seduta termina alle ore 18,15.