

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 1491-A</sup>

## RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE (BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE DE PASCALIS)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI  
(BO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
(GIOLITTI)

COL MINISTRO DEL TESORO  
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE  
(TREMELLONI)

*nella seduta del 22 giugno 1964*

Attività e disciplina dell'Ente autonomo di gestione per le partecipazioni del fondo per il finanziamento dell'industria meccanica (E. F. I. M.)

*Presentata alla Presidenza il 10 settembre 1964*

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — Il disegno di legge n. 1491, del quale chiedo l'approvazione da parte della Camera, si propone il conseguimento di due distinti obiettivi.

Da un lato, quello di fornire all'E.F.I.M. (Ente autonomo di gestione per le partecipazioni del fondo di finanziamento dell'industria meccanica), al pari degli altri enti di gestione, un congruo fondo di dotazione rivolto ad assicurare l'attività dell'Ente e delle imprese controllate e a garantire l'indispen-

sabile equilibrio fra i mezzi di finanziamento propri del Gruppo e i mezzi di finanziamento esterni.

Dall'altro lato, quello di provvedere a disciplinare l'attività dell'E.F.I.M. secondo uno schema analogo a quelli fissati per l'Ente di gestione aziende termali dalla legge n. 649 del 1960 e per l'Ente di gestione cinema dalla legge n. 1330 del 1961: siffatta disciplina, precisata con chiarezza sul terreno legislativo, metteva l'E.F.I.M. in grado di conseguire con

pienezza di poteri i fini di interesse generale in vista dei quali è stato istituito e garantirà a tutti gli Enti di gestione oggi esistenti una identità di trattamento.

2. — L'articolo 4 del disegno di legge autorizza infatti la spesa di 25 miliardi, che vengono conferiti sul fondo di dotazione dell'E.F.I.M. Esigenze di bilancio inducono a ripartire l'onere in cinque esercizi finanziari a decorrere dall'esercizio 1963-64. È previsto inoltre che, per i primi dieci anni dall'entrata in vigore della legge, gli utili di gestione dell'E.F.I.M. siano destinati ad incrementare il fondo di dotazione, salvo quelli destinati al fondo di riserva.

Teoria e pratica concordano nel riconoscere la necessità della presenza nella struttura finanziaria delle imprese di un certo equilibrio fra gli investimenti da un lato e le varie fonti di finanziamento dall'altro. L'*optimum* della proporzione fra investimenti e varie forme di finanziamento varia da azienda ad azienda in funzione di vari elementi, fra cui il settore di attività nel quale opera l'azienda, le sue dimensioni, la sua capacità di ricorrere al mercato finanziario, lo stato e la struttura del mercato finanziario stesso.

In generale si può dire che una struttura finanziaria equilibrata esige che una parte degli investimenti stabilmente impiegati nel processo produttivo venga finanziata con il cosiddetto « capitale proprio » o « capitale di rischio ». Per le imprese pubbliche (enti di gestione) del tipo largamente diffuso nel nostro Paese il « capitale di rischio » è rappresentato dal fondo di dotazione.

Sul « capitale di rischio » basterà accennare al fatto che esso non richiede « giuridicamente » alcuna regolare remunerazione e che, restando di solito stabilmente investito nell'azienda, conferisce all'azienda stessa una elasticità finanziaria, che non riuscirebbe ad avere se — finanziata con capitali mutuati — dovesse a scadenze fisse fare fronte ad impegni finanziari per capitali e interessi su prestiti contratti nel passato.

Questa elasticità è utile soprattutto in periodi, come quello attuale, di instabile congiuntura ed è utile soprattutto per imprese pubbliche, come l'E.F.I.M., l'E.N.I. o l'I.R.I. — ricorderemo che il provvedimento per l'E.F.I.M. è stato presentato dal Governo assieme ai due provvedimenti di aumento del fondo di dotazione dell'I.R.I. e dell'E.N.I. — che operano sul mercato in settori di attività aperti alla concorrenza privata e

sono impegnate con progetti di rapida espansione al servizio di un equilibrato sviluppo dell'economia nazionale e con tempi tecnici di realizzazione a volte assai lunghi.

Questi brevi cenni di carattere generale bastano a legittimare la decisione di fornire anche all'E.F.I.M., ad oltre due anni dalla sua istituzione, un fondo di dotazione, la cui congruità appare per altro sufficiente di fronte alle attuali necessità del Gruppo.

3. — Gli articoli 2, 3, 4, 5 del disegno di legge disciplinano invece l'attività dell'E.F.I.M., che si vede riconosciuto un potere di iniziativa, di impulso, di coordinamento in conformità con le direttive generali fissate dal Comitato dei Ministri per le partecipazioni statali. Così l'E.F.I.M., mentre esercita i poteri dell'azionista nelle società in cui possiede partecipazioni, potrà costituire nuove società, assumere nuove partecipazioni e procedere con le iniziative adeguate necessarie alla riorganizzazione delle società controllate. Non potrà invece alienare le proprie partecipazioni senza il nulla osta del Comitato interministeriale competente ad impartirgli le direttive generali. Potrà emettere obbligazioni (eventualmente garantite dallo Stato e fruenti di ampi benefici fiscali) al fine di convogliare il denaro privato disposto a contribuire al conseguimento di fini di interesse generale, ma sempre secondo le modalità di volta in volta fissate con decreti dei Ministri del tesoro e delle partecipazioni statali. Sono previste nel disegno di legge agevolazioni fiscali per gli atti di costituzione di nuove società e di assunzione di nuove partecipazioni.

Altri sgravi fiscali sono previsti per le operazioni di finanziamento compiuti dall'E.F.I.M. con le società controllate e per gli atti posti in essere dall'Ente e dalle società controllate per il loro riassetto e per il migliore perseguimento dei fini istituzionali.

L'articolo 6 infine precisa che i rapporti di impiego e di lavoro dei dipendenti dell'Ente devono essere regolati da contratto di impiego privato.

Questi brevi cenni sulla disciplina dell'attività dell'E.F.I.M. sembrano sufficienti a sollecitare una pronta approvazione del disegno di legge n. 1491.

4. — L'E.F.I.M. venne costituito con decreto del Presidente della Repubblica in data 27 gennaio 1962, n. 38, in ossequio all'articolo 3 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, la quale, fra l'altro, ha fissato l'esi-

genza che lo Stato non amministri direttamente aziende o quote sociali ma proceda alla creazione di appositi enti che, con riferimento prevalente a settori omogenei, gestiscano con criteri di economicità le partecipazioni statali.

Lo Statuto, approvato con lo stesso decreto, precisa infatti che l'E.F.I.M., con personalità giuridica di diritto pubblico, « provvede a gestire, operando secondo criteri di economicità, le partecipazioni dirette determinate e ad esso trasferite ai sensi di legge » in ossequio alle direttive generali fissate dal Comitato interministeriale per le partecipazioni statali.

Le partecipazioni a cui fa cenno lo Statuto erano quelle già gestite dal Fondo per il Finanziamento della industria meccanica (F.I.M.), la cui liquidazione, disposta fin dal 1956, imponeva al Governo una iniziativa urgente per evitare il rischio della dispersione di un complesso di aziende, operanti prevalentemente nel settore metalmeccanico, che dopo un breve processo di risanamento presentavano sicure prospettive di sviluppo.

Ai sensi della legge n. 1589 il Ministero delle partecipazioni statali avrebbe potuto o attribuirle ad un Ente già esistente, come da più parti allora fu chiesto, oppure inquadrarle in un nuovo ente di gestione.

Fu scelta quest'ultima soluzione non solo e non tanto perché il settore metalmeccanico dell'I.R.I. aveva già sotto il suo controllo un cospicuo numero di aziende di notevoli dimensioni con non facili problemi o per mantenere unità di gestione in un gruppo di aziende storicamente ed economicamente già collegate, quanto, soprattutto, per proiettarne le prospettive e gli sviluppi in senso territoriale verso il Mezzogiorno e in senso funzionale verso nuove attività manifatturiere importanti per la economia meridionale.

Nel febbraio del 1962 furono poi creati gli organi dell'E.F.I.M.; ma solo nel dicembre del 1962 l'Ente acquistava consistenza patrimoniale col trasferimento da parte del F.I.M., ormai in liquidazione, del pacchetto azionario di controllo della più rappresentativa azienda del Gruppo, la finanziaria Ernesto Breda. In conseguenza di ciò, l'E.F.I.M. è stato autorizzato a chiudere il suo primo bilancio al 31 dicembre 1963.

Fanno oggi capo all'E.F.I.M. circa 40 società che coprono una vasta area di azione: alcune, come la Breda che costituisce il nucleo principale del Gruppo, sono società in esercizio da moltissimi anni; altre sono appena av-

viate, altre ancora in corso di realizzazione come nuove iniziative industriali nelle zone sottosviluppate. Si tratta di aziende metalmeccaniche, finanziarie, immobiliari e varie, quasi tutte di medie dimensioni e altamente specializzate. Nel corso della sua ancora breve attività l'E.F.I.M., corrispondendo alle direttive del Ministero delle partecipazioni statali, ha operato in direzione dei seguenti obiettivi:

a) gestione e riorganizzazione delle aziende ex-F.I.M.;

b) gestione e riorganizzazione di altre aziende a partecipazione statale diretta;

c) compiti di *promotion* per la creazione e la gestione di nuove attività industriali in zone territoriali generalmente carenti delle necessarie infrastrutture, ricorrendo anche per le iniziative avviate in settori nuovi alla collaborazione di aziende e gruppi industriali, talvolta estesi, i quali hanno fornito oltre alla propria partecipazione azionaria il contributo di una specifica preparazione tecnica e di preziose esperienze. Queste ultime iniziative si sono irradiate in settori (quali vetro, gomma, carta, prodotti surgelati, ecc.) importanti per l'economia nazionale, soprattutto nel Mezzogiorno.

L'E.F.I.M. nacque senza fondo di dotazione: dovette avviare perciò la sua attività operando sul credito a mezzo delle proprie controllate e in particolare della Breda.

5. — Nel corso del 1963, come si rileva dal primo bilancio presentato dal consiglio di amministrazione dell'E.F.I.M., la gestione delle aziende del Gruppo ha incontrato le difficoltà che l'intero comparto metalmeccanico italiano in particolare ha dovuto fronteggiare: scarsezza di mano d'opera qualificata, rallentamento delle commissioni, problemi creditizi, aumenti del costo del lavoro spesso al di là dei limiti di produttività. Ciò ha comportato uno sforzo notevole di adeguamento dei livelli tecnologici e dei livelli produttivi e un impegno di massima economia nelle spese generali, determinando peraltro un crescente fabbisogno di capitali per il restringersi dei margini di autofinanziamento e delle disponibilità del mercato finanziario.

In complesso il livello produttivo e il fatturato delle aziende in esercizio sono stati soddisfacenti e i risultati economici, in senso assoluto, non sono stati inferiori a quelli registrati nel 1962. L'E.F.I.M., che è intestatario del pacchetto di maggioranza pari a 3.000.001 azioni della Finanziaria Ernesto Breda — questa con un capitale di 18 miliardi partecipa direttamente con varie quote azionarie a 27 aziende e ha realizzato nel 1963 un utile di 1.301

milioni che ha permesso di distribuire agli azionisti un dividendo del 5 per cento e di incrementare di 336 milioni il fondo di riserva speciale destinato ad impianti industriali nel Sud d'Italia — ha realizzato nel periodo 1° febbraio 1962-31 dicembre 1963 un risultato netto di esercizio di 52.337.214 milioni che sono stati destinati, a norma dell'articolo 12 dello Statuto, per il 20 per cento al fondo di riserva; per il 15 per cento a ricerche scientifiche e tecniche e per il rimanente 65 per cento al Tesoro dello Stato.

Le società del Gruppo E.F.I.M., fra le quali prevalgono aziende metalmeccaniche operanti su commessa, sono oggi chiamate ad operare in vari ed importanti settori produttivi: elettromeccanica; materiale rotabile ferroviario; produzione e progettazione di impianti industriali; fucinatura e fonderia (il Gruppo è in misura cospicua produttore di attrezzature per industrie petrolifere); armi; produzioni connesse con l'attività edilizia (vetro e condizionatori d'aria); industria della carta e cartotecnica.

La congiuntura economica ha influito e influisce sull'andamento di tutti i settori produttivi e delle attività collaterali di studio, progettazione, finanziamento e promovimento esercitate da lungo o da breve tempo dalle aziende del Gruppo.

Il programma di attività formulato originariamente prevedeva un fabbisogno di 120 miliardi, alla cui copertura avrebbero dovuto servire l'autofinanziamento, la collaborazione azionaria con terzi, il credito agevolato a lungo termine ed infine le risorse dell'Ente, cui era stato promesso un fondo di dotazione di 25 miliardi.

Le previsioni iniziali hanno subito peraltro un incremento — a 150 miliardi — per effetto degli aggiornamenti dei programmi in conseguenza delle evoluzioni tecniche produttive; dell'aumento dei prezzi e dei costi della manodopera in relazione alle mutate condizioni generali di mercato; di alcune ulteriori nuove iniziative intraprese.

Poiché non è certo interesse del Paese interrompere o ritardare i piani di sviluppo programmati nel Mezzogiorno spesso in collaborazione con la Cassa per il Mezzogiorno (ricorderemo a questo riguardo la costituzione dell'I.N.S.U.D. con un capitale di 10 miliardi sottoscritto dalla Cassa e dalla Finanziaria Ernesto Breda per promuovere iniziative industriali nei territori in cui si esercita l'attività della Cassa con esclusione della Sicilia e della Sardegna) appare evidente la neces-

sità e l'urgenza di dotare l'E.F.I.M., al quale oggi si richiede un maggiore impegno finanziario, di un adeguato fondo di dotazione.

6. — L'esame del disegno di legge in seno alla V Commissione Bilancio e Partecipazioni statali è stata occasione per una lunga e approfondita discussione, che ha centrato i temi di fondo della politica delle partecipazioni e la stessa scelta operata nel 1961, applicando l'articolo 3 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, con la costituzione dell'E.F.I.M. Da alcuni commissari è stata infatti sostenuta con argomentazioni invero non infondate la tesi che sarebbe stato allora più opportuno conferire all'I.R.I. il controllo delle aziende ex-F.I.M.

Di questa stessa tesi si sono fatti portavoce i commissari di parte comunista, mentre contestavano la stessa validità della legge n. 1589, che dovrebbe ormai essere verificata alla luce delle esperienze acquisite nel corso degli anni trascorsi dalla istituzione del Ministero delle partecipazioni e della nuova e diversa situazione economica e strutturale del Paese.

Secondo la minoranza la legge 1589 avrebbe permesso all'E.F.I.M. di trasformarsi sia in senso territoriale (come ente di gestione regionale o interregionale) sia in senso funzionale acquisendo, accanto alle aziende ex-F.I.M., una serie di nuove partecipazioni nei settori produttivi più diversi al di fuori del controllo del Parlamento e per decisioni della Finanziaria Breda, che il Parlamento, all'atto della approvazione del disegno di legge che conferisce all'E.F.I.M. il fondo di dotazione, finirebbe col ratificare e legittimare. È nata da ciò la richiesta dei commissari comunisti di rinviare ogni decisione in merito all'E.F.I.M. in attesa di un riesame di fondo di tutto il sistema delle partecipazioni statali.

La maggioranza della commissione si è invece manifestata favorevole alla approvazione del disegno di legge n. 1491, riconoscendo come un dato di fatto la esistenza dell'E.F.I.M. e necessaria in conseguenza la decisione di fornirgli insieme una disciplina legislativa e un fondo di dotazione con un provvedimento, che si inquadra nelle misure adottate dal Governo per far fronte alla congiuntura economica.

Epperò la maggioranza della commissione, nel delimitare l'attuale spazio operativo dell'E.F.I.M. che, accanto alle aziende ex-F.I.M., annovera ormai altre imprese produttive e i pacchetti azionari della Società Carbosarda, della Società Energie (trasferite di recente

ai sensi della legge 21 giugno 1960, n. 649), non ha mancato di osservare come l'esistenza dell'E.F.I.M. ponga con forza il problema di una riorganizzazione o almeno di un coordinamento dell'azione statale nel settore meccanico. Il settore meccanico dell'I.R.I. ha raggiunto nel 1963 un fatturato di quasi 320 miliardi, superiore del 23 per cento al fatturato 1962.

Così la Commissione si è trovata a concordare con quanto affermato nella stessa relazione ministeriale, che accompagna il disegno di legge, laddove essa fa presente che non sono mancate anche di recente (ed evidentemente in sede governativa) proposte rivolte ad estendere lo spazio operativo dell'E.F.I.M. con l'assorbimento di altre aziende metalmeccaniche inquadrare in altri enti.

« È chiaro — recita la relazione ministeriale — che siffatte proposte sono assicurate dall'intento di attuare un ulteriore adempimento della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali (articolo 3) non solo per quanto riguarda la cessazione del controllo diretto, da parte del Ministero, delle partecipazioni dirette, ma anche per ciò che concerne l'inquadramento di tutte le aziende, comprese quelle a partecipazione indiretta dello Stato.

in omogenei enti di gestione. Poiché non è tuttavia possibile soddisfare immediatamente i voti ora richiamati e, d'altra parte, il presente schema di legge ha un obiettivo limitato, basti in questa relazione fare cenno del problema... ».

Ma il problema esiste ed esiste con una rilevanza e una urgenza di soluzione maggiori di quanto non appaia nella relazione ministeriale.

Per questo la maggioranza della Commissione ha concluso l'esame del disegno di legge n. 1491 proponendo, attraverso il Relatore, da un lato la sua approvazione, visto che l'E.F.I.M. è già da tempo istituito e che è necessario reperire i mezzi idonei ad accertare che le capacità tecniche ed organizzative del Gruppo siano neutralizzate dalla deficienza di mezzi e si arresti il ritmo di sviluppo nel Mezzogiorno e l'opera di assistenza delle aziende del Nord, e dall'altro lato impegnandosi a presentare al voto della Camera un ordine del giorno in cui si faccia invito al Governo di procedere con la massima sollecitudine all'opera di riorganizzazione di tutte le partecipazioni statali nel settore meccanico.

DE PASCALIS, *Relatore*.

**DISEGNO DI LEGGE  
DEL MINISTERO**

ART. 1.

È autorizzata la spesa di lire 25 miliardi da conferire nel fondo di dotazione dell'E. F. I. M., istituito con il decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1962, n. 38.

La somma di cui al precedente comma sarà iscritta nello stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali come segue:

lire 5 miliardi a valere sull'esercizio finanziario 1963-64;

lire 2,5 miliardi per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964;

lire 5 miliardi a valere sull'esercizio finanziario 1965;

lire 5 miliardi a valere sull'esercizio finanziario 1966;

lire 5 miliardi a valere sull'esercizio finanziario 1967;

lire 2,5 miliardi a valere sull'esercizio finanziario 1968.

Per i primi dieci anni dall'entrata in vigore della presente legge, gli utili di esercizio dell'Ente, salvo quelli destinati al fondo di riserva, a norma dell'articolo 12 dello statuto approvato con decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1962, n. 38, saranno destinati ad aumentare il fondo di dotazione di cui al precedente articolo.

ART. 2.

L'E. F. I. M. esercita, per le partecipazioni azionarie ad esso attribuite, tutti i diritti e i poteri spettanti all'azionista.

Per il conseguimento delle finalità istituzionali, l'Ente potrà costituire società per azioni, assumere partecipazioni e procedere al riassetto ed alla riorganizzazione delle società controllate, in modo da assicurarne la efficienza e coordinarne le iniziative.

La cessione delle partecipazioni di proprietà dell'Ente è, in ogni caso, soggetta all'autorizzazione del Ministro per le partecipazioni statali, di concerto con quello per il Tesoro, sentito il Comitato dei ministri di cui all'articolo 4 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589.

ART. 3.

L'E. F. I. M. è autorizzato ad emettere obbligazioni secondo le modalità approvate di volta in volta con decreto dei Ministri per

**DISEGNO DI LEGGE  
DELLA COMMISSIONE**

ART. 1.

*Identico.*

ART. 2.

*Identico.*

ART. 3.

*Identico.*

il tesoro e per le partecipazioni statali, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

Alle obbligazioni stesse può essere accordata la garanzia dello Stato per il pagamento del capitale e degli interessi con decreto del Ministro per il tesoro, su conforme parere del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Le obbligazioni sono soggette al bollo di lire 20 per ciascun titolo e per i titoli multipli di lire 10 per ciascuna delle unità rappresentate dal titolo. Sono esenti da qualsiasi altra tassa, imposta o tributo presenti o futuri, a favore dell'Erario e degli Enti locali.

ART. 4.

Tutti gli atti e contratti relativi alla costituzione di società ed alla assunzione di partecipazioni di cui all'articolo 2, comma secondo ed al trasferimento dei titoli azionari e obbligazionari ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 febbraio 1956, n. 45, e dell'articolo 14 della legge 21 giugno 1960, n. 649, saranno soggetti alle imposte di registro nella misura fissa di lire 10 mila ed a quella ipotecaria nella misura fissa di lire 2 mila ed esenti da tassa di concessione governativa.

I diritti catastali e di voltura connessi con le operazioni di cui al presente articolo saranno percetti nella misura fissa di lire 10 mila.

Gli onorari spettanti ai notai saranno ridotti ad un quinto.

ART. 5.

L'E. F. I. M., per le operazioni di finanziamento compiute con le società da esso controllate, corrisponde, in sostituzione delle imposte, una quota di abbonamento di 10 centesimi per ogni 100 lire di capitale mutuo.

Gli atti compiuti dall'Ente nel primo triennio dalla entrata in vigore della presente legge per il conseguimento delle proprie finalità, quelli da esso conclusi con le società controllate per il riassetto e la riorganizzazione previsti nell'articolo 2, nonché gli atti conclusi per lo stesso scopo tra le società medesime con l'intervento dell'Ente saranno soggetti soltanto alla tassa fissa minima di registro e ipotecaria e saranno esenti da ogni altro tributo. Sono salvi gli emolumenti dovuti ai conservatori dei registri immobiliari, nonché i diritti ed i compensi spettanti agli uffici finanziari.

ART. 4.

*Identico.*

ART. 5.

*Identico.*

ART. 6.

I rapporti fra l'E. F. I. M. e i propri dipendenti sono regolati da contratto di impiego privato.

ART. 7.

All'onere di lire 5 miliardi relativo all'esercizio finanziario 1963-64 ed a quello di lire 2,5 miliardi, relativo al periodo 1° luglio-31 dicembre 1964, si farà fronte mediante corrispondenti aliquote delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione del decreto legislativo 23 febbraio 1964, n. 26, concernente l'imposta speciale sugli acquisti di alcuni prodotti.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 6.

*Identico.*

ART. 7.

*Identico.*