

COMMISSIONE XII

AFFARI SOCIALI

XVI

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 OTTOBRE 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO ED INCARICATO PER LE FUNZIONI CONNESSE AL RIORDINAMENTO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI, PROFESSOR PAOLO SAVONA, IN ORDINE ALLE INIZIATIVE DEL GOVERNO, CIRCA LA DESTINAZIONE DELLE AZIENDE GIÀ FACENTI CAPO ALL'EAGAT

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LINO ARMELLIN

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed incaricato per le funzioni connesse al riordinamento delle partecipazioni statali, professor Paolo Savona, in ordine alle iniziative del Governo, circa la destinazione delle aziende già facenti capo all'EAGAT:	
Armellin Lino, <i>Presidente</i>	395, 403, 404, 406
Calderoli Roberto (gruppo lega nord)	403
Conti Giulio (gruppo MSI-destra nazionale)	404
Farigu Raffaele (gruppo PSI)	405
Fronza Crepaz Lucia (gruppo DC)	404
Guidi Galileo (gruppo PDS)	403, 405, 406
Maccheroni Giacomo (gruppo PSI)	403, 404
Perani Mario (gruppo DC)	403, 405
Poggiolini Danilo (gruppo repubblicano)	404
Savona Paolo, <i>Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed incaricato per le funzioni connesse al riordinamento delle partecipazioni statali</i>	395, 404, 406
Sulla pubblicità dei lavori:	
Armellin Lino, <i>Presidente</i>	395

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Informo la Commissione che su richiesta del gruppo democratico cristiano è stato chiesto che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed incaricato per le funzioni connesse al riordinamento delle partecipazioni statali, professor Paolo Savona, in ordine alle iniziative del Governo, circa la destinazione delle aziende già facenti capo all'EAGAT.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed incaricato per le funzioni connesse al riordinamento delle partecipazioni statali, professor Paolo Savona, in ordine alle iniziative del Governo, circa la destinazione delle aziende già facenti capo all'EAGAT.

Prima di dare la parola al ministro Savona, che ringrazio per aver accolto il nostro invito, desidererei sottolineare la particolare importanza ed attualità che riveste lo specifico argomento di oggi.

PAOLO SAVONA, Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed incaricato per le funzioni connesse al riordinamento delle partecipazioni statali. Signor presidente, in ordine alla definizione degli obiettivi del programma devo rilevare che la legge n. 202 del 1993 ha affidato al ministro dell'industria la predisposizione di un « programma di riordino del settore termale » che viene qui circoscritto, in combinato disposto con la legge n. 33 del 1993, a quella parte dello specifico settore che l'accennata legge ha sottoposto alla competenza dello stesso ministro e cioè il gruppo di aziende ex EAGAT.

In questa sede non si ritiene necessario richiamare ancora una volta le origini ed i problemi legati alla costituzione prima ed alla soppressione poi dell'ente terme in quanto l'argomento è stato già trattato nella precedente audizione del 3 agosto scorso. Appare per altro utile ricordare che, in passato, lo sfruttamento delle acque termali è stato attuato dallo Stato mediante lo strumento della gestione diretta, l'istituto della concessione governativa, ovvero l'affidamento a società di diritto privato a partecipazione pubblica.

Queste diverse forme di gestione hanno presentato nel tempo vantaggi e svantaggi tanto che, a distanza di 15 anni dalla soppressione dell'EAGAT, non si è ancora pervenuti a reperire per questo tipo di attività una soluzione che soddisfi le diverse aspettative, tutte del resto legittime.

I centri termali, superata la fase di primo avvio, sono infatti venuti col tempo ad assumere dimensioni complesse, dando origine ad attività collaterali indotte che hanno fatto la fortuna di località altrimenti destinate spesso a non elevarsi al di

sopra della semplice attività agricola. In base a tale lunga tradizione quasi tutte le società del gruppo, ed in maniera più evidente le ex aziende patrimoniali dello Stato, si trovano a gestire, insieme all'attività strettamente termale, una serie di altre attività prevalentemente di carattere recettivo, sportivo ed impiego del tempo libero.

In particolare, rilevazioni eseguite al riguardo, hanno accertato che l'attività termale presenta un indotto nella misura media di 1 a 12. Questo volano moltiplicatore è certamente superiore per le terme ubicate in centri specializzati, in cui la clientela può reperire più numerose ed interessanti occasioni di spesa. Ma anche assumendo valido per tutti i casi tale fattore ne derivano due significative osservazioni: i ricavi dell'azienda termale sono, in genere, modesti a confronto dei ricavi nelle attività indotte cui la stessa dà origine; trattandosi, inoltre, di un'attività che apporta lavoro e benessere a tutta la comunità (a differenza di altri tipi di attività), quest'ultima tende a considerare l'azienda termale una proprietà da custodire gelosamente.

Naturalmente entrano in gioco anche altri fattori quali, ad esempio, le dimensioni delle terme nei confronti del centro in cui sono ubicate e la tradizione specifica: vi sono infatti terme ultrasecolari ed altre di più recente costruzione. In tutti i casi, comunque, non può essere ignorata la componente che coinvolge in maniera diretta un ampio volume di interessi locali.

Per quanto riguarda gli enti locali e la riforma sanitaria, devo rilevare che all'atto della soppressione dell'ente terme il legislatore prese atto che la gestione delle terme di Stato non aveva dato i risultati attesi né con la gestione diretta né con l'affidamento a concessione a privati né dando alle terme lo *status* di società per azioni inquadrate in uno specifico ente delle partecipazioni statali.

In quell'occasione, l'anno è il 1978, anche in funzione del programma di riforma sanitaria allora varato, fu data un'interpretazione prevalentemente di carattere sanitario alla gestione termale, tra-

lasciando gli altri aspetti indotti che, come si è avuto modo di indicare, giocano un ruolo preminente quanto meno per i riflessi economici nella comunità locale. La legge n. 641 del 1978 infatti, integrata dalla legge n. 833 del 1978 di riforma sanitaria, prevedeva il trasferimento dei patrimoni termali agli enti locali e la gestione dell'attività affidata alle unità sociosanitarie locali, in funzione di presidi multizonali.

L'attuazione di questo indirizzo era rinviata dalla stessa legge ad un successivo « apposito provvedimento legislativo », mai adottato. Nel frattempo si è modificato in maniera evidente il ruolo dell'attività termale in quanto, da una parte, è stata riconosciuta valenza maggiore all'indotto che alla parte strettamente terapeutica e, dall'altra, è stata posta la necessità di ridurre significativamente i costi dell'assistenza sanitaria nazionale, causa gli elevati livelli raggiunti, intervenendo sulle terapie non di prima necessità per la salute dei cittadini quali, tra l'altro le cure termali.

Al riguardo va sottolineato che in cifra assoluta l'incidenza delle cure termali a carico del servizio sanitario nazionale sul globale della spesa sanitaria in un anno appare irrisoria: 140 miliardi (dei quali 80 delle terme ex EAGAT) a fronte di un totale di circa 90 mila miliardi. L'attività termale si prestava d'altra parte, in via peculiare, a distorsioni — quali congedi straordinari, prevalentemente nel settore del pubblico impiego — che incidevano su altri stanziamenti di carattere assistenziale (indennità malattia) incentivando altresì le assenze dal lavoro.

In conclusione, a 15 anni di distanza dalla legge di riforma sanitaria, appaiono profondamente mutate le condizioni che a suo tempo indussero all'inserimento dell'attività termale tra quelle sanitarie gestite direttamente dalle USL. Gli enti locali ritengono tuttavia giustificata la loro aspettativa sulla proprietà dei compendi termali, secondo quanto stabilito nel 1978 dal legislatore che, da allora, non ha modificato il proprio orientamento, come

confermato del resto dalla proposta di legge all'esame di questa stessa Commissione.

Per quanto riguarda l'oggetto del programma, devo dire che alla luce delle considerazioni esposte il programma di competenza del ministro dell'industria — che non può sostituire la normativa da emanarsi dal Parlamento — va considerato quale necessario momento di collegamento tra l'attuale regime di gestione, che da 15 anni procede in maniera provvisoria, e la definitiva destinazione delle aziende termali dello Stato.

Questa puntualizzazione consente anche di definire il previsto arco temporale di riferimento del programma in questione nel senso che lo stesso sarà tanto più breve quanto più rapidamente procederà il varo della prevista disciplina legislativa, consentendo con ciò di riservare le decisioni di maggior portata sulla gestione ed il patrimonio delle aziende stesse ai proprietari o comunque ai gestori che la futura legge identificherà.

La parte più urgente del programma di riordino non può comunque ignorare il fatto che tutte le società ex EAGAT hanno concluso in perdita il bilancio 1992; riguardo al 1993 non si è in grado di esporre, oggi, dati economici attendibili in quanto l'attività stagionale delle aziende si esplica prevalentemente nei mesi di settembre e di ottobre. Può comunque ipotizzarsi un netto miglioramento dei conti economici anche se, a motivo di una ulteriore riduzione di clientela, molte società chiuderanno in perdita anche il 1993, seppure in maniera meno pesante del 1992.

Va, quindi, impostato con urgenza un programma mirato al risanamento dei conti economici che coinvolga, in prima istanza, le singole gestioni aziendali e lo stesso gestore EFIM responsabile del coordinamento e controllo, ma che contemporaneamente chiami anche in causa quanti sono direttamente interessati al settore e, cioè: gli enti locali, a motivo delle loro aspettative nell'interesse delle comunità locali e per l'indispensabile opera di coordinamento sanitario e turistico-ricettivo, a livello comprensoriale; gli organismi sin-

dacali, nazionali, provinciali ed aziendali, per il riflesso dell'attività termale sull'occupazione diretta ed indotta, fissa e stagionale; le amministrazioni interessate, a motivo del corretto inquadramento nel piano sanitario nazionale dell'attività terapeutica termale, con i corrispondenti indispensabili riflessi di carattere finanziario; il Parlamento, infine, chiamato a dare al settore quell'inquadramento definitivo che non appare oggi obiettivamente più oltre rinviabile.

È importante sottolineare, a questo riguardo, le indicazioni positive già pervenute da alcune regioni, in particolare Toscana ed Emilia-Romagna, che hanno manifestato interesse e disponibilità a collaborare per inquadrare e risolvere al più presto i problemi connessi all'andamento economico delle società termali ubicate nel territorio di rispettiva competenza.

Naturalmente qualsiasi programma, mirante a migliorare l'andamento economico aziendale, non può che porsi, come obiettivo, quello di incrementare i ricavi e ridurre i costi.

In ordine ai settori di attività ed ai relativi interventi, devo rilevare che si è già avuto modo di evidenziare come l'attività delle società ex EAGAT non si esaurisca nel campo strettamente terapeutico, ma riguardi anche la gestione di compendi patrimoniali, in taluni casi di vaste dimensioni, costituiti da beni, non destinati ad attività termali: talvolta utilizzati per scopi che non hanno a che fare con l'attività termale (immobili con negozi, stabilimenti di imbottigliamento inattivi da anni), in altri casi utili da un punto di vista del tutto generale al turismo (locali notturni, teatri); talvolta, infine, posti al servizio di interessi collettivi (parchi), con la conseguenza che una parte di tali immobili costituisce immobilizzazione non redditizia, generante anche oneri impropri di manutenzione.

Il programma di aumento dei ricavi e riduzione dei costi deve quindi essere adeguato alla diversa natura dei rami di attività aziendale, che possono raggrupparsi in tre categorie: attività e patrimoni strumentali all'attività terapeutico-ter-

male; patrimoni di interesse collettivo (strade, parchi e giardini), destinati ontologicamente ed irreversibilmente all'interesse pubblico cittadino, pur se indirettamente utili anche ai non residenti; altre attività e patrimoni a destinazione non vincolata.

La classificazione dei beni delle singole società, da compiersi entro breve tempo, consente di definire una politica di risanamento necessariamente diversa a seconda dei settori sopraindicati.

Per quanto concerne il servizio sanitario nazionale e la politica termale, occorre dare una precisa indicazione di indirizzo circa il ruolo riconosciuto alle cure termali e, cioè, se la politica di restrizioni (tickets, abolizione congedi straordinari, eccetera) debba intendersi conclusa ai livelli attuali, ovvero se debba essere conseguito l'obiettivo di escludere le cure termali dal convenzionamento con il servizio sanitario nazionale. La politica di sviluppo delle terme è infatti sostanzialmente diversa se rivolta a clientela pagante in proprio o, almeno in prevalenza, a clientela assistita.

Dal 1979 le prestazioni termali sono assicurate agli assistiti dal servizio sanitario nazionale che, annualmente, stipula le convenzioni con gli operatori del settore definendo patologie, tipi di applicazione e tariffe per ciascuna cura. Da tale anno il servizio sanitario nazionale, e per esso il Ministero della sanità con la partecipazione delle regioni, si comporta nelle trattative quale unico cliente delle terme, stabilendo esso stesso i prezzi delle prestazioni.

La domanda di cure termali ha presentato una crescita costante fino al 1988; dopo tale data, con l'introduzione del ticket per i non esenti (dalle 30 mila lire di allora alle oltre 100 mila lire del 1993) e con le restrizioni introdotte per l'ottenimento dei congedi straordinari nell'agosto 1992, ha registrato un crollo che nel corso degli ultimi due anni ha toccato, in alcuni casi, addirittura il 50 per cento rispetto al 1991.

Le aziende termali sono inoltre tenute ad organizzare un servizio di sorveglianza e controllo per accertare che i clienti

convenzionati eseguano le cure prescritte, senza riconoscimento dei costi aggiuntivi così sopportati.

In tale quadro di riferimento appare necessario un rigoroso accertamento dei costi di erogazione soprattutto a motivo dell'incidenza, a costi crescenti nel tempo, della manodopera specializzata (bagnino, massaggiatore, fanghino) necessaria per alcuni tipi di cure — quali i bagni, gli idromassaggi ed i fanghi — rispetto ad altre per le quali il progresso tecnologico ha consentito una netta riduzione di tale incidenza, come nel caso delle cure inalatorie e di quelle idropiniche caratterizzate da un andamento sostanzialmente anelastico dei relativi costi di erogazione.

Per quanto riguarda altre cure convenzionabili, c'è da rilevare che un incremento di ricavi può conseguirsi anche con il consenso delle singole regioni al convenzionamento di cure e prestazioni che molte società sono già in grado oggi di fornire a costi di gran lunga inferiori a quelli ospedalieri. Si fa riferimento, in particolare, a quelle applicazioni per le quali le riabilitazioni motorie e le fisioterapie bagnate, motivate da esiti di fratture, in particolare per gli anziani e gli incidentati.

Vanno, infine, previsti ed impostati, con necessario anticipo, piani pubblicitari a livello regionale che coinvolgano gli altri imprenditori interessati come sta già avvenendo, in via del tutto spontanea, con le terme dell'Emilia-Romagna e della Toscana. È altresì indispensabile organizzare, sempre con le altre categorie economiche, l'offerta di pacchetti comprendenti, oltre le prestazioni terapeutiche, quelle alberghiere e ricreative comprese le gite culturali e la visita a località di grande richiamo. Ad esempio, il nord Europa appare interessato a questi programmi che potrebbero essere sviluppati, come esperienza pilota, nelle aziende del sud Italia durante i mesi invernali.

Per il maggior beneficiario dell'attività termale, quanto meno nei centri specializzati e cioè il settore indotto formato da imprenditori operanti, per gran parte, a conduzione familiare, la presenza di un numero anche ridotto di clienti è comun-

que vantaggiosa consentendo l'assorbimento dei costi fissi (imposte, manutenzioni, interessi sui mutui, eccetera).

Per le aziende termali la presenza di un numero ridotto di clienti non consente invece la copertura neppure dei costi variabili per cui il mantenimento in esercizio dei reparti in periodi di scarsa affluenza significa, al momento, operare inevitabilmente in perdita; fenomeno che avviene generalmente nel periodo fine novembre-fine aprile.

Nei casi in cui non sia già operante, la chiusura invernale potrà realizzarsi progressivamente, con il ragionevole supporto dei sindacati e degli imprenditori locali ed in attesa dei piani di sviluppo prima richiamati, così da conseguire un programma di alleggerimento del personale fisso che, senza provocare traumi occupazionali, possa essere ricondotto a livelli compatibili con la gestione di ciascuna azienda.

Alla politica di revisione delle dotazioni organiche del personale non può disgiungersi anche la riconsiderazione di quegli accordi sindacali aziendali, stipulati nel passato in altro contesto economico ed istituzionale, al fine di allineare il costo unitario del personale ai livelli collegati al vigente contratto di lavoro ed ai conti economici delle società.

Deve anche ottenersi da parte delle USL che i pagamenti delle aziende — già riferiti a tariffe unitarie inadeguate — avvengano con puntualità sollevando le società termali da un costo per interessi passivi sul quale non è altrimenti possibile intervenire. A livello consolidato gli oneri finanziari 1992 hanno inciso per il 6,4 per cento sul fatturato termale. Va rilevato, al riguardo, che l'incremento tariffario dell'1,75 per cento, concesso dal servizio sanitario nazionale nel 1993, non appare sufficiente a coprire nemmeno un terzo dei costi corrispondenti al ritardo delle USL nei pagamenti delle fatture.

Appare, infine, opportuno, nel quadro di una generale politica di riduzione dei costi di gestione, contrarre al massimo la composizione degli organi di amministrazione, in funzione di una loro migliore

funzionalità, in particolare nei casi di società con azionista unico.

In quasi tutte le società ex EAGAT, ma con particolare evidenza in quelle costituite dalle aziende patrimoniali dello Stato, alcuni beni immobiliari sono da sempre di uso pubblico, mentre i relativi costi di gestione e manutenzione restano a totale carico delle società. Trattasi di strade, giardini ed interi parchi aperti al pubblico senza particolari recinzioni cui vanno aggiunti specifici casi particolari, come ad esempio parchi termali accessibili a pagamento al mattino, ma aperti nel pomeriggio all'uso gratuito di tutti, anche non clienti e non residenti.

I relativi oneri sono gravosi ed obiettivamente ingiustificati, tenuto conto che i notevoli benefici indotti non vanno a vantaggio delle terme e che la manutenzione e la pulizia di strade, parchi e giardini, non si esauriscono nel periodo di stagione termale ma devono essere garantite nell'intero arco dell'anno, con personale in forza a tempo continuato. Questo patrimonio, ormai storicamente di uso pubblico, non può che essere trasferito ai rispettivi comuni interessati, in uno con il personale addetto, oggi a carico delle aziende termali. Questo trasferimento consente anche la riduzione di imposte sul patrimonio.

Diverse società ex EAGAT sono inoltre proprietarie di un patrimonio immobiliare che non è strumentale alle prestazioni terapeutiche termali; il costo di questo patrimonio, parte del quale risulta spesso affittato a terzi con canoni figurativi o comunque modesti, non è coperto da corrispondenti ricavi e contribuisce ad appesantire la gestione a motivo delle manutenzioni, degli interventi resi necessari da obblighi di legge per adeguamento alle norme di sicurezza o abbattimento delle barriere architettoniche e per i sempre più pesanti oneri fiscali. Trattasi di alberghi, ristoranti, bar, locali notturni e soprattutto attrezzature sportive come piscine, campi da tennis ed altri sport per i quali va, caso per caso, valutata l'opportunità di cessione a condizioni di mercato e con garanzie di investimenti utili a sostenere la gestione termale, ovvero di ricorso a contratti di

affitto-gestione in termini economicamente validi ed opportunamente cautelativi.

Le dismissioni patrimoniali saranno comunque limitate a casi del tutto marginali od a situazioni di obiettiva ed irripetibile convenienza immediata dovendosi privilegiare, almeno nel breve periodo, l'adeguamento dei contratti di affitto a terzi dei beni aziendali non strumentali per l'attività termale.

Per quanto concerne l'andamento economico e finanziario delle società c'è da sottolineare che in tutte quelle ex EAGAT le perdite al 31 dicembre 1992 sono state già coperte con crediti dell'azionista, salvo in due casi (Castrocaro e Merano) per i quali la perdita, che comunque non raggiungeva il terzo del capitale, è stata portata a nuovo. L'azionista ex EAGAT, dopo tale operazione, dispone oggi di un ulteriore credito di circa 28 miliardi che consente, in via del tutto cautelativa, di procedere anche alla copertura delle perdite 1993. Nei due casi indicati, per i quali cioè non sussistono crediti dell'azionista, la copertura delle perdite potrà avvenire con parziale utilizzo di riserve che per Castrocaro ammontano in globale a 4,4 miliardi e per Merano a 1,5 miliardi di lire.

A condizione dell'effettiva realizzazione delle iniziative prima illustrate, per l'esercizio 1994 può prevedersi una perdita consolidata di ammontare contenuto. Va in proposito tenuto conto che i bilanci delle società sono gravati da ammortamenti pieni che, nel caso dell'esercizio 1992, sono ammontati a 12,4 miliardi, a fronte di una perdita complessiva di 20,9 miliardi (dei quali 18,7 a carico ex EAGAT). Ciò significa che la politica di bilancio degli ammortamenti potrebbe consentire, in caso di ulteriore riduzione dell'attività e perciò di minore utilizzo degli impianti, un ulteriore margine di manovra economica.

L'attuale situazione del gruppo ex EAGAT nei confronti del sistema bancario presenta esposizioni a breve per meno di 20 miliardi e a lungo termine per 3 miliardi di lire. I crediti verso le USL ammontano a oggi a circa 60 miliardi, dei quali la metà riguarda l'attività corrente (fatture ancora da scadere o scadute da

poco tempo) ed il residuo debiti pregressi in alcuni casi di particolare evidenza (Agnano, Salsomaggiore, S. Cesarea). Se si esaminano però le singole posizioni alcune aziende presentano uno sbilancio finanziario piuttosto anomalo da riferire quasi sempre ad investimenti resi necessari da disposizioni di legge, che non hanno trovato il necessario autofinanziamento aziendale a motivo delle perdite degli ultimi esercizi.

Occorrerà pertanto procedere ad alcune dismissioni, mirate esclusivamente alla copertura di fabbisogni finanziari delle stesse società proprietarie; dismissioni da graduarsi opportunamente nel tempo allo scopo di evitare remunerazioni insufficienti, come spesso avviene nei casi di urgenza e consentire la definitiva destinazione legislativa delle società e dei loro patrimoni. In tal senso una rapida decisione parlamentare ridurrebbe a pochissimi casi circoscritti la necessità di procedere a dismissioni; di contro, un allungamento nei tempi renderebbe necessario un programma di cessioni man mano più significativo. Un maggior volume di introiti finanziari potrà conseguirsi anche dalla già illustrata revisione o nuova stipulazione di contratti per affitti immobiliari o per la gestione di attività accessorie.

Il programma, fin qui prospettato nelle sue linee generali, dovrà essere opportunamente approfondito ed adeguato alle singole realtà societarie, con l'elaborazione di un piano operativo per ciascuna azienda, coordinato dall'ente gestore, da presentare entro tre mesi all'approvazione del Ministero dell'industria. Una volta approvato anche il piano operativo il gestore EFIM procederà all'applicazione di quanto stabilito nel piano stesso, il cui obiettivo come si è detto, punta al risanamento economico delle società ex EAGAT.

Nel medio periodo, ove dovesse tardare l'emanazione del provvedimento legislativo di definitiva destinazione dei patrimoni e del personale delle aziende termali, dovrà comunque porsi l'esigenza di cercare soluzioni operative per la gestione delle aziende stesse — con particolare riguardo alla gestione dell'attività terapeutica —, sia

pur sempre nella prospettiva della destinazione finale agli enti locali.

In tal senso potrebbe essere riconosciuta alle regioni (e alla provincia autonoma di Bolzano) un'ampia autonomia, attribuendo ad esse una opzione per ottenere una concessione, con obbligo di subconcedere a società di diritto privato. Tale opzione dovrebbe essere esercitata entro sei mesi dalla data di approvazione del programma di riordino aziendale. Le società subconcessionarie potrebbero avere una maggioranza di capitale in mano regionale e comunale con un complessivo 51 per cento e con divieto di cessione a privati della maggioranza, con disciplina analoga a quella delle società per azioni nate dal conferimento da parte delle banche di diritto pubblico. Le società subconcessionarie potrebbero anche essere completamente private, salvo la partecipazione statale e quella comunale di cui si dirà tra breve, così come potrà essere previsto il caso di società che facciano capo ad un'azienda ospedaliera.

La soluzione comunque non può essere uniforme né per tipologia economica (talune aziende infatti hanno dimensioni internazionali, mentre altre sono di modesta mole) né per tipologia giuridica. Dovrebbero essere facilitate ed incrementate soluzioni a carattere locale, in tal senso utilmente promosse dalle istituzioni. La regione, nel momento in cui esercitasse la scelta riconosciuta, si porrebbe dunque come centro propulsore ed organizzatore della soluzione locale da affidarsi ad un'organizzazione imprenditoriale da essa coinvolta e di cui assume la responsabilità politica, sia che si tratti di società con partecipazione pubblica sia di società privata.

L'impresa termale potrebbe diventare in tal modo luogo di incontro attivo, gestionale, di forze locali imprenditoriali e di istituzioni pubbliche, queste ultime con funzione di impulso iniziale e di controllo dei risultati di assetto e di redditività, che dovranno essere raggiunti in una logica imprenditoriale senza aiuti esterni affrontando i rischi del mercato senza contare su appoggi né palesi né occulti.

La società di gestione potrebbe operare secondo un contratto di subconcessione di gestione, stipulato secondo uno schema tipo redatto dal Ministero dell'industria che preveda: un piano industriale, con i relativi piani operativi e finanziari; un elenco di investimenti ai quali il subconcessionario si impegna; i risultati minimi della gestione da raggiungere in termini di reddito, i livelli occupazionali; i casi di decadenza della concessione, eccetera. Potranno essere tenute presenti esperienze di altri regimi di concessione (ad esempio per taluni aspetti di decadenza quelli della RAI-TV).

Nelle predette società subconcessionarie lo Stato potrebbe comunque mantenere, anche qualora si trattasse di società interamente in mano a privati, una quota azionaria non inferiore all'1 per cento, allo scopo di effettuare dall'interno controlli sull'osservanza della concessione, dei vincoli, delle obbligazioni e del raggiungimento degli obiettivi economici previsti, con facoltà di esercitare i diritti di cui all'articolo 2409 del codice civile anche se la percentuale di azioni posseduta fosse inferiore al 10 per cento del capitale sociale e con facoltà di impugnare il bilancio e le delibere del consiglio di amministrazione.

Lo Stato, in quanto proprietario della quota azionaria predetta, sarebbe legittimato a far valere la decadenza del subconcessionario per l'inosservanza degli obblighi previsti nella concessione a pena di decadenza. Si ha una sorta di *golden share* (meccanismo al quale l'esperienza di privatizzazione degli altri paesi ha fatto ampio ricorso) che è operante però sul piano del controllo di legittimità e non su quello delle decisioni o scelte di merito. Queste restano affidate alla funzione imprenditoriale, ben inteso nel quadro della convenzione che disciplina la subconcessione e che volta per volta regolerà gli investimenti ed il mantenimento dell'efficienza, in modo che allo scadere della subconcessione non si debbano registrare perdite di clientela, di avviamento, di efficienza o peggio ancora svuotamenti. Potrà essere previsto sia un rinnovo della subconces-

sione sua una prelazione a favore del subconcessionario in caso di alienazione. Qualora sia pronunciata la decadenza del subconcessionario, su istanza del solo Stato, la decadenza della subconcessione comporta la decadenza della concessione.

Analoga riserva di quota dell'1 per cento dovrebbe essere costituita a favore del comune quando si tratti di società in mano privata. Il comune potrà esercitare tutti i diritti previsti per la quota dello Stato; non si avrà però la decadenza del concessionario, in caso di decadenza del subconcessionario proposta dal solo comune. Alla partecipazione dello Stato si applicherebbero le norme degli articoli da 2458 a 2460 del codice civile.

In conclusione le linee del programma di riordino del settore termale ex EAGAT qui esposte hanno sinteticamente tracciato un possibile percorso attuativo del programma stesso, inteso quale necessario momento di raccordo tra il corrente regime di gestione delle aziende termali dello Stato e la loro finale destinazione legislativa.

Particolare attenzione è stata rivolta al ruolo ed al concreto apporto che agli enti locali compete, unitamente agli organismi sindacali ed alle autorità interessate, nel sostenere e coadiuvare la progressiva realizzazione degli obiettivi posti, suddivisi a loro volta per specifici settori di attività prioritariamente individuati.

I cenni di intervento al riguardo forniti — sia sul versante dell'incremento dei ricavi che su quello dei costi — non possono che rivestire carattere meramente esplicativo e restano naturalmente aperti ai contributi, già richiesti e qui ulteriormente sollecitati, di quanti sono interessati a vario titolo allo specifico settore, con il comune scopo di conseguirne il sostanziale risanamento e l'auspicato sviluppo, in uno con il definitivo assetto proprietario.

L'analisi della situazione economica, finanziaria e patrimoniale delle società termali sopra accennata guarda ovviamente al contingente ed al breve periodo, dovendosi dare prioritariamente concrete risposte alle correnti esigenze rappresentate e ripetutamente sollecitate dalle so-

cietà stesse. Tutto ciò, quindi, in un quadro di riferimento normativo a legislazione vigente e con l'esercizio, da parte dell'ente gestore EFIM, anche dei soli poteri al medesimo a suo tempo conferiti per procura.

Va, tuttavia, doverosamente sottolineato che tale azione temporeggiatrice — che pur comporta, già nel prossimo futuro, i necessari interventi, anche significativi, imposti dalle singole realtà aziendali — non può temporalmente svolgersi oltre quel ragionevole breve periodo che deve servire a sciogliere i nodi legislativi che da quindici anni fanno segnare il passo alla definitiva soluzione della assegnazione in proprietà e correlata gestione delle aziende in questione.

Nella deprecata ipotesi — tuttavia qui enunciata soltanto nel dovuto esercizio di quelle « competenze » attribuite dal legislatore con l'articolo 1, comma 3-bis, della legge n. 33 del 1993 — che anche questo prossimo lasso di tempo trascorra invano, senza definitivi atti legislativi in materia, è stata tracciata una prospettiva operativa di medio periodo tale da contemperare, a normativa vigente, le insopprimibili esigenze operative delle aziende termali in uno con le aspettative gestionali, forzatamente ancora tali, degli enti locali.

Ciò attraverso l'adozione di apposite concessioni e la correlata costituzione di società private subconcessionarie, diversamente articolate in funzione delle singole realtà locali ed aziendali, assicurando comunque allo Stato una forma di controllo — peraltro operante sul solo piano della legittimità — attraverso l'istituto della *golden share* ed il richiamo delle specifiche norme civilistiche in materia.

Nel rassegnare conclusivamente alla Commissione queste linee programmatiche di riordino del settore termale ex EAGAT, non posso che confermare la massima disponibilità — d'altra parte già ripetutamente espressa in questa sede — a raccogliere ogni utile indicazione che potrà pervenirmi al riguardo, al fine del pronto conseguimento, quale obiettivo comune, dei migliori risultati per il settore stesso.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il ministro per essere intervenuto e per aver svolto l'ampia relazione che abbiamo ascoltato. Ricordo ai colleghi che abbiamo circa mezz'ora di tempo per svolgere il dibattito perché alle 17,25 dovremo interrompere i nostri lavori per partecipare a quelli dell'Assemblea.

MARIO PERANI. Ringrazio anch'io il ministro Savona per essere intervenuto. Confesso di non aver compreso del tutto i termini della questione, però ritengo che sia indispensabile soppesare a fondo la sua relazione. Mi pare comunque di aver capito che il ministro propone una soluzione di transizione, in vista di una soluzione definitiva. Poiché da diversi mesi siamo pronti ad offrire sul tema in oggetto una soluzione definitiva, vorremmo sapere se possiamo procedere in questo senso attraverso l'assenso del Governo all'esame del provvedimento sul riordino del sistema termale in sede legislativa, in modo da ridurre al massimo il tempo necessario per addivenire ad una soluzione che ormai è invocata da tutti: dai sindacati, dagli operatori del settore e dalle società, in quanto il settore delle terme, nel nostro paese, versa in gravissime difficoltà, come del resto lo stesso ministro ha sottolineato poc'anzi.

Vorremmo sapere, essendo tutti i gruppi d'accordo per discutere il provvedimento di legge in sede legislativa, se non ostino particolari ragioni da parte del Governo all'assegnazione in sede legislativa. Ciò premesso, resta valida anche la proposta formulata dal ministro, intesa come soluzione transitoria. È comunque nostra intenzione procedere con speditezza perché riteniamo che il problema sia ormai maturo.

GALILEO GUIDI. Ringrazio anch'io il ministro Savona per avere accettato di partecipare a questa audizione. La sua relazione sarà certamente oggetto della nostra riflessione, ritenendola un utile strumento per i nostri lavori. Sono soddisfatto di alcune affermazioni che mi sembra di aver colto all'interno di tale rela-

zione che, torno a ripetere, dovremo studiare e valutare con molta attenzione.

Ribadisco quanto ha chiesto l'onorevole Perani, e cioè che il Governo elimini tutti gli ostacoli finora frapposti all'assegnazione del provvedimento di legge in sede legislativa, perché questa Commissione, con le volontà già espresse dai gruppi e con il contributo fornitoci dal ministro Savona, può essere in grado di giungere ad una rapida decisione. In questo modo la fase di transizione sarà la più breve possibile e si potrà arrivare rapidamente ad una soluzione che, a regime, sia in grado di salvare le aziende del settore, che necessitano di provvedimenti legislativi chiari ed urgenti.

ROBERTO CALDEROLI. Sono anch'io genericamente d'accordo con quanto appena espresso dai colleghi; sono positivamente impressionato dal fatto che il Governo si sia avvicinato un poco di più alle nostre posizioni rispetto al passato, mi auguro che in futuro non si ripeta l'altalenare delle decisioni che si è verificato nell'ultimo anno e mezzo e sottolineo la necessità di affrontare quanto prima in sede legislativa il provvedimento.

GIACOMO MACCHERONI. Signor presidente, anche sulla base delle sollecitazioni dei colleghi, chiederei al ministro di pronunciarsi già in questa seduta su tale punto qualificante e cioè se la fase transitoria possa leggersi anche come contributo anticipato alla assegnazione in sede legislativa e quindi entrare nel merito di questa soluzione finale che il Parlamento ha delineato con un ordine del giorno pressochè unanime e con il consenso dei gruppi in questa Commissione, non teorico ma inteso ad affrontare subito un testo legislativo che già c'è.

Più che parlare noi per sollecitare una risposta del Governo, mi permetto di insistere nel senso indicato. Nella fase conclusiva vi era questa attesa; non faccio parte di questa Commissione, però l'attesa della sua presenza oggi, signor ministro, così era stata interpretata, anche negli atti del precedente dibattito che diligentemente ho letto. L'attesa era su questo punto; si

tratta certo di delineare anche una soluzione responsabilmente transitoria, ma il punto è quello di una scelta politica sulla soluzione finale, altrimenti potremmo concludere senza sapere se l'iter legislativo si avvii o meno. Se vi sono ostacoli alla sede legislativa, è inutile discutere sulla crisi delle terme e sulla necessità di confrontarci sui contenuti. Questi ultimi sono un elemento determinante per il lavoro del Parlamento, altrimenti non comprendo quale sarebbe il nostro ruolo, però ciò vale nel momento in cui si avviano le procedure.

Diversamente, signor ministro, lo voglio dire perché lo viviamo giorno per giorno, si finisce per scaricare tutto sul Parlamento e qualche notizia viziata di cronaca si chiede: ma che fa il Parlamento? Vi sono proposte di legge, cosa fate? Decidete o no? I canali di informazione non sono mai puntuali, soprattutto quando si trova la possibilità di scaricare tutto sul Parlamento, quasi sempre presentato come un organismo dai tempi lunghi e inconcludente. Non possiamo affrontare i dirigenti delle terme, i sindaci e i rappresentanti delle regioni dopo questa seduta senza sapere se si va verso la soluzione finale o se siamo sempre in una fase interlocutoria.

LUCIA FRONZA CREPAZ. Soluzione... finale!

GIACOMO MACCHERONI. L'espressione è brutta, ma è stata usata e non ha comunque quel senso.

DANILO POGGIOLINI. Signor presidente, signor ministro, senza evocare soluzioni finali che naturalmente ricordano tristi vicende, resta il fatto che ad una soluzione per questo problema si dovrà pur arrivare.

Il Parlamento e in particolare questa Commissione si sono occupati più volte di tale annosa questione; la crisi delle terme è profonda, le opinioni sul punto possono essere anche diverse, però sollecito anch'io il Governo a sciogliere positivamente la riserva sulla sede legislativa, anche perché ricordo a me stesso — non ho bisogno di

ricordarlo al ministro — che il Governo in qualunque momento può ritirare il suo assenso e chiedere la rimessione del provvedimento in Assemblea, se la Commissione dovesse incamminarsi su strade che il Governo stesso giudicasse impercorribili o comunque da sottoporre all'attenzione dell'Assemblea.

Un segnale positivo sarebbe intanto quello di consentire di affrontare in sede legislativa una soluzione che non chiamerò finale ma positiva di questa vertenza.

GIULIO CONTI. Il gruppo del Movimento sociale italiano- destra nazionale ha chiesto l'assegnazione in sede legislativa di questo provvedimento, così come altri gruppi,...

PRESIDENTE. L'hanno chiesto tutti i gruppi.

GIULIO CONTI. ...preoccupato per la soluzione che il Governo voleva dare, cioè di privatizzare tutto — oggi ho visto che alcune posizioni si sono modificate, però l'insistenza sulla sede legislativa è avvalorata proprio dalle concessioni fatte dal Governo — e facendo rilevare, come è stato già sottolineato da un collega, che la questione della « salute » economica delle terme e degli istituti e stabilimenti termali non è da mettersi in rapporto solo ai bilanci delle società ma alla vicenda economica di intere città, che sono direttamente interessate alla sorte che avranno gli stabilimenti termali che in esse sorgono. Il problema quindi è ampio e molto complesso e ritengo che di fronte all'assenso di tutti i gruppi il Governo debba consentire che la Commissione competente proceda alla formulazione della legge.

PRESIDENTE. Non essendovi altri che chiedano la parola, prego il ministro di voler rispondere ai quesiti posti.

PAOLO SAVONA, *Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed incaricato per le funzioni connesse al riordinamento delle partecipazioni statali*. Io ho posto un problema di contenuti; questi

contenuti non sono stati descritti e mi è stato posto un problema di procedure. Posso chiedere al Governo di pronunciarsi su quelle procedure, ma vi dico che personalmente questo non basta. Dovrei riferire al Governo che questa Commissione la pensa come noi, altrimenti c'è un problema urgente da risolvere e per attivare una qualsiasi legge occorrerà un processo di transizione; quindi ne dobbiamo discutere. Si è fatto uno sforzo anche se siamo rimasti abbastanza sulla nostra linea, secondo la quale la regola generale è la privatizzazione e la prima opzione è regionale o da ente locale; questa è la nostra posizione.

Se la risposta fosse che tali sono gli indirizzi — e non erano questi finora — e che accettate la tripartizione dei beni attuali in attività propria, beni di corredo che devono passare ai comuni con gli oneri relativi e beni direttamente collegati che possono non servire per una sistemazione dell'assetto finanziario delle imprese; se ci fosse un messaggio di questa natura, il dialogo sarebbe stabilito. Ancora non so, però, se sia così; forse non ho presenziato a tutte le riunioni ma non mi sembra che ci sia una adesione in questo senso; quindi, se desiderate approfondire la mia relazione e mi autorizzate a riferire al Governo che sulle linee che ho descritto vi è un orientamento positivo della Commissione, potrebbe non essere necessario un ulteriore nostro incontro, per cui la prossima volta potrebbe essere quella definitiva per sbloccare la situazione.

MARIO PERANI. Per quanto riguarda la nostra opzione, il riferimento alle regioni e agli enti locali è già contenuto nel provvedimento di legge che abbiamo esaminato; si tratta di vedere se la tripartizione di beni che lei ha fatto, signor ministro, possa essere inclusa proficuamente in tale testo, cosa che ci riserviamo di valutare dopo aver approfondito la sua relazione. Sarebbe però utile sapere se possiamo procedere in sede legislativa, fatto salvo l'interesse del Governo, che partecipa sempre alle riunioni delle Com-

missioni in sede legislativa, ad intervenire con proprie proposte.

GALILEO GUIDI. Visto che si è chiesto di entrare nello specifico e la richiesta del ministro mi sembra pertinente, debbo dire che considero le « aperture » del ministro — esposte in maniera rapida come noi stessi abbiamo richiesto e come i lavori della Commissione lo impongono — estremamente positive ed interessanti.

Alcuni dei punti richiamati sono già presenti nel testo; per continuare il necessario dialogo fra Parlamento e Governo occorre però instaurare una procedura, un « tavolo » intorno al quale il colloquio possa dare proficui risultati.

Valutate dunque positivamente le affermazioni del ministro e le aperture contenute nella illustrazione della sua relazione, le ribadiamo che l'occasione per valutare il programma in essa contenuto è proprio la discussione su quanto di tale programma potrà essere inserito nel testo del provvedimento e quanto dovrà invece essere oggetto di ulteriore approfondimento. Proprio per questo è necessario iniziare proceduralmente il percorso dell'esame della legge perché alcune sue affermazioni potrebbero trovare riscontro qui oppure essere rinviate a decreti successivi. Bisogna in sostanza scendere nel dettaglio, e questo lo possiamo fare meglio se discutiamo in sede legislativa del provvedimento in esame.

RAFFAELE FARIGU. Signor presidente, esprimo apprezzamento per le linee esposte dal signor ministro, però accetto con difficoltà le sue riserve, che suonano quasi come un condizionamento, sul pronunciamento di merito che la Commissione dovrebbe effettuare prima della concessione della sede legislativa che invece si accorda con il carattere di urgenza riconosciuto al provvedimento anche dal ministro. È una questione di procedura ma che diventa di sostanza tenuto conto dell'indilazionabilità della soluzione del problema terme.

Allo stato delle cose il Governo non può dunque condizionare ad un pronunciamento sul merito il suo assenso per la

concessione della sede legislativa, posto che tale concessione serve ad accelerare, appunto, la definizione del provvedimento in esame che lo stesso Governo sollecita. Del resto, tutti noi siamo sollecitati dai vari soggetti che sono direttamente o indirettamente coinvolti nel problema terme al quale quindi non solo il Governo ma anche il Parlamento sente l'esigenza di dare una risposta; e la richiesta della legislativa mi pare che consenta primariamente di raggiungere questo obiettivo.

PRESIDENTE. Avanzo una proposta molto semplice per verificare se su di essa c'è la disponibilità del ministro e della Commissione. Poiché a questo punto abbiamo tutti bisogno di una meditazione su quanto il ministro ci ha prospettato, potrebbe riunirsi il Comitato ristretto — con la partecipazione del ministro o di un sottosegretario — per verificare come, sulla scorta del lavoro che in tale sede è stato già svolto e del programma presentato dal ministro, si possa delineare il seguito dell'esame del provvedimento; si tornerebbe quindi in Commissione per verificare se c'è accordo e la possibilità della sede legislativa.

PAOLO SAVONA, *Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed incaricato per le funzioni connesse al rior-*

dinamento delle partecipazioni statali. Sono disponibile a seguire questa strada.

PRESIDENTE. Tenuto conto che il ministro ha fornito la sua disponibilità, ritenete che questa sia la via praticabile?

GALILEO GUIDI. Sono in linea di massima favorevole alla proposta del presidente, che è stata del resto accolta dal signor ministro. Vorrei però sottolineare che c'è un problema di tempi e che quindi è opportuno che si tenga quanto prima la riunione del Comitato ristretto, con la presenza del ministro o di un suo collaboratore, per delineare le prospettive future.

PRESIDENTE. Alla riunione di domani dell'ufficio di presidenza proporrò che martedì pomeriggio della prossima settimana il Comitato ristretto si riunisca per questo approfondimento.

La seduta termina alle 17,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 7 ottobre 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO