

**10**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 OTTOBRE 1991**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BIAGIO MARZO**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

**PRESIDENTE.** Propongo che per la seduta odierna la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del ministro del tesoro,  
senatore Guido Carli.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'evoluzione del rapporto tra pubblico e privato nel quadro della competitività globale in Gran Bretagna, Francia, Germania, Svezia, Ungheria e Cecoslovacchia, l'audizione del ministro del tesoro. Prima di dare la parola al senatore Carli, desidero ricordare che, dopo un lavoro lungo e laborioso, sta per concludersi questa indagine, nel corso della quale la Commissione si è recata in alcuni dei paesi prima menzionati ed ha avuto colloqui molto importanti con uomini di cultura, economisti, sindacalisti e governanti.

L'audizione odierna ha carattere peculiare per l'indagine in corso, così come quella di sir Brittan, che verrà svolta ai primi di dicembre. Auspico che il lavoro compiuto dopo la conclusione dell'indagine sull'internazionalizzazione delle partecipazioni statali in rapporto all'evoluzione dei mercati mondiali possa fornire risultati utili in una materia tra le più scottanti, in Italia come in tutte le parti del mondo nelle quali ci siamo recati.

Abbiamo potuto constatare che « l'utopia Svezia » non esiste più, così come in Ungheria e in Cecoslovacchia non esiste più il socialismo reale e si tentano nuove forme di mercato.

Ringrazio il ministro Carli per aver accolto il nostro invito e rinnovo l'auspicio che i risultati dell'indagine, i quali verranno presentati al Parlamento all'inizio del prossimo anno, possano costituire la base per un ragionamento complessivo da parte del Governo sulla peculiarità del settore pubblico e di quello privato nel nostro paese.

**GUIDO CARLI, Ministro del tesoro.** Ringrazio il presidente e la Commissione per l'invito rivoltomi e mi rammarico di non essere in condizione di presentare una memoria scritta. La partecipazione alle assemblee degli istituti di Bretton Woods prima, e agli incontri bilaterali Italia-Francia e alla discussione della legge finanziaria poi, mi hanno impedito di coordinare in un testo scritto alcune delle riflessioni che esporrò. Forse l'apporto maggiore al dibattito potrà essere quello che recherò rispondendo ai quesiti che mi verranno posti. La prego perciò, signor presidente, di considerare la mia esposizione come una riflessione introduttiva.

Nella presentazione della situazione congiunturale internazionale, il *managing director* del Fondo monetario internazionale ha individuato un gruppo di paesi nei quali lo sviluppo si manifesta con impeto crescente e si differenziano da ciò che accade nel resto del mondo. Questi paesi sono: Corea, Taiwan, Hong Kong, Singapore, Thailandia, Malaysia, Indonesia. Essi sono contraddistinti da sistemi

economici nei quali l'intervento pubblico esiste, ma sempre come intervento della pubblica amministrazione, con l'obiettivo di orientare l'attività nel sistema economico. In nessuno di questi paesi i poteri pubblici intervengono gestendo direttamente le attività produttive.

Mi soffermo su ciò che è stato osservato in Thailandia, paese nel quale l'intensità dello sviluppo appare in chiara evidenza al visitatore. Esso si distingue nettamente dai paesi limitrofi, la Birmania da una parte e il Laos, la Cambogia e il Vietnam dall'altra. In questi paesi, infatti, il socialismo reale ancora resiste, nonostante si manifestino profonde incrinature in Vietnam.

Quello che mi pare tuttavia meritevole di riflessione è la circostanza che da tempo lo sviluppo si mantiene ai tassi più alti proprio nei paesi in cui i pubblici poteri non intervengono nella gestione diretta delle imprese.

Non ho citato il caso del Giappone poiché in tale Stato si registrano da tempo elevati tassi di sviluppo e sono state effettuate, nel corso degli ultimi anni, le privatizzazioni di maggiore rilievo, attraverso la distribuzione delle azioni emesse dalle società nelle quali sono state convertite le entità pubbliche a centinaia di migliaia o a milioni di risparmiatori.

Se ampliamo l'indagine al resto del mondo, possiamo constatare che vi sono paesi nei quali da qualche tempo l'economia ha ripreso vigore: in proposito, potrei citare i casi del Messico e dell'Argentina, che nel corso di molti anni si sono mossi sotto l'effetto soffocante dell'intervento dei poteri pubblici nella gestione diretta delle imprese.

Prima di soffermarmi sul caso italiano, desidero sottolineare la circostanza (anche se i membri della Commissione hanno avuto modo di constatarlo sul posto) che in Europa il paese nel quale lo sviluppo si è manifestato costantemente con maggior vigore è la Germania Federale, all'interno della quale la presenza dello Stato nella gestione delle imprese è sempre stata di dimensioni anguste e nel

corso degli anni sessanta è stata ulteriormente ristretta. In tale paese, inoltre, è in atto un imponente processo di conversione delle imprese in società per azioni e di collocamento delle stesse azioni presso il pubblico ad iniziativa della *Treuhandgesellschaft*, istituzione che ricorda, nei propri statuti, le finalità originarie dell'IRI, che fu concepito negli anni trenta come ente che avrebbe proceduto allo smobilizzo delle partecipazioni che aveva assunto a seguito delle convenzioni stipulate nel 1934.

Su tale questione mi soffermerò ulteriormente facendo riferimento anche ad esperienze personali, dal momento che ho esordito alle dipendenze di questo istituto: infatti, la mia lettera di assunzione reca la firma di Alberto Beneduce e la controfirma di Donato Menichella.

Ritengo che il dottor Tommaso Padoa Schioppa abbia ampiamente riferito sui modi in cui in Europa è stato attuato il processo denominato, a torto o a ragione, di privatizzazione; in particolare, in Gran Bretagna le stesse privatizzazioni sono quantificabili nell'ordine di grandezza di circa 60 mila miliardi di lire, mentre in Francia esse sono state attuate in un breve spazio di tempo ed il loro ammontare è compreso tra i 20 e i 25 mila miliardi di lire.

Ritengo, inoltre, che sia degno di riflessione il fatto che privatizzazioni sono in corso in tutta l'Europa, dal Portogallo alla Grecia. In Spagna esse sono state attuate in misura assai ampia ed in parte hanno investito i settori nei quali durante la guerra civile la stessa Spagna aveva istituito un ente con caratteristiche analoghe a quelle dell'IRI.

Prima di soffermarmi sulla situazione italiana, desidero svolgere una riflessione sulla Comunità economica europea, la quale, nei confronti dell'assetto pubblico-privato, ha assunto una posizione neutrale. Tuttavia, l'orientamento della politica seguita si contraddistingue per il peso sempre maggiore attribuito ad interventi dei pubblici poteri nella regolazione del mercato. In sostanza, si presume che l'indirizzo dell'attività produttiva al per-

seguimento di interessi generali non possa prescindere dalle regole alle quali devono attenersi le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica in cui sono costituite.

Ho ricordato tale aspetto perché il nostro paese si distingue da altri in quanto gli economisti più insigni, tra quelli orientati in senso liberale, nel momento in cui hanno constatato violazioni dei principi di uguaglianza in regime di concorrenza, non hanno invocato le leggi in difesa della stessa concorrenza, bensì le nazionalizzazioni.

In particolare, Maffeo Pantaleoni, agli inizi del secolo, auspicò la nazionalizzazione delle imprese di navigazione in quanto egli riteneva ingiusto che tali aziende si arricchissero trasportando cittadini italiani che cercavano lavoro al di là del mare. Analogamente, Luigi Einaudi chiese la nazionalizzazione delle imprese che hanno come cliente unico e principale lo Stato, mentre Ianacone auspicò la nazionalizzazione dell'industria siderurgica che egli considerava come industria nascente da un calcolo politico e non economico.

Ho ricordato tali circostanze poiché esse concorrono in parte a spiegare le ragioni per cui, a differenza dei paesi contraddistinti da un'economia di mercato o almeno ad essa prossimi (oggi si è introdotta nel gergo internazionale l'espressione *market friendly*, ossia disposta amichevolmente verso il mercato), il nostro paese è stato l'ultimo a dotarsi di una legge sulla difesa della concorrenza. Esistono, in Italia, interventi di nazionalizzazione deliberatamente compiuti, ma essi non sono numerosi come in altri paesi che successivamente hanno modificato la propria politica e si sono orientati in direzione opposta. Gli esempi più cospicui sono rappresentati dal settore ferroviario e da quello dell'energia elettrica, ma interventi in senso pubblicistico furono proposti anche dall'onorevole Giovanni Giolitti, con l'assistenza di Alberto Beneduce, nel settore del credito e delle assicurazioni.

Se leggiamo i risultati dell'inchiesta parlamentare sulla nazionalizzazione delle ferrovie dello Stato emergono riflessioni che possono essere trasportate nel tempo e sono molto prossime a quelle che si sono udite all'indomani della nazionalizzazione della industria elettrica. Accadde allora quello che accade solitamente nel nostro paese: prima si fanno certe cose, poi ci si chiede perché siano state fatte. Così accadde per la nazionalizzazione delle ferrovie dello Stato: prima la si fece e poi ci si chiese perché fosse stata fatta. In verità, la nazionalizzazione delle ferrovie dello Stato fu un atto assai meditato, preceduto da ampi dibattiti: la prima proposta risale al 1876, ne fu autore Silvio Spaventa.

Ed ecco ciò che ci si attendeva e la delusione conseguente come risultano dai documenti ufficiali. All'atto dell'entrata in attività dell'amministrazione ferroviaria dello Stato fu diffuso ai dipendenti il seguente messaggio: « Il nostro paese attende da un esercizio ferroviario meno dispendioso quei miglioramenti in materia di tariffe e di regolarità dei trasporti di cui ha tanto bisogno per assicurare lo sviluppo delle sue industrie e per dare valore alle sue risorse latenti o lontane dai mercati di consumo. Il nostro fine è dunque quello di ridurre le spese di trasporto al minimo loro valore, assicurando che ai contribuenti non debbansi richiedere nuovi sacrifici, pur consolidando ed anzi migliorando gli attuali risultati finanziari e procurando in pari tempo agli agenti laboriosi equi benefici patrimoniali ».

« I fatti, purtroppo, non corrisposero a questi lodevoli proponimenti, in quanto il prodotto netto continuò sempre a decrescere » affermò la relazione della Commissione parlamentare per l'esame dell'ordinamento e del funzionamento delle ferrovie dello Stato pubblicata nel 1917. « Né valsero a frenare la scesa i provvedimenti presi con legge Bertolini del 1909, che sottrasse all'azienda alcuni oneri riducendo le quote di rinnovamento; fatto grave che ha pesato nel corso dei decenni sull'attività delle ferrovie dello Stato,

ente il quale amministrava strumenti di produzione, ma non ammortizzava gli strumenti stessi. Nemmeno riuscì sufficiente a riportare il versamento al tesoro all'originaria altezza il fatto che al verificarsi di ogni nuova spesa di carattere organico (come furono i successivi aumenti di paga concessi al personale) vennero assicurati i nuovi proventi inasprensando le tariffe ».

Apparve cioè fin da allora che nell'esperienza italiana sull'ente produttivo divenuto pubblico si innestano finalità diverse da quelle delle prestazioni del servizio agli utenti alle migliori condizioni: in primo luogo si afferma il principio che interviene lo Stato per provvedere ai mezzi con i quali procedere all'ammortamento; in secondo luogo si aumentano le paghe dei dipendenti senza preoccupazione dell'incidenza sul conto economico perché si trasferisce il costo sulla tariffa. In seguito non si trasferirà sulla tariffa, ma sul bilancio pubblico.

Credo che sia abbastanza interessante questa sequenza che risale indietro nel tempo ed emerge dall'inchiesta parlamentare, che è di grande rilievo. Fu un dibattito molto acceso rispetto ai tempi, un dibattito durante il quale i partecipanti si scambiarono affermazioni che oggi sarebbero quasi atti di cortesia, ma che allora venivano considerate al limite dell'ingiuria.

Questi stessi fenomeni sono stati approfonditi successivamente nel corso dell'inchiesta svolta dalla commissione presieduta dal professor Steve. Da tale inchiesta emergono, lo ripeto, gli stessi fatti amplificati, ma con una differenza: che la conseguenza si trasferisce non come allora sulle tariffe ma, a seguito del mancato innalzamento di queste, sulla generalità dei cittadini passando attraverso il bilancio dello Stato.

La nazionalizzazione dell'industria elettrica fu un atto esclusivamente politico. E poiché intorno ad essa ancora oggi si dicono cose non documentate, mi limiterò a citare i diari di Pietro Nenni, il quale riferì sul modo in cui fu assunta

la decisione, attraverso una discussione assai accesa, nella quale io ebbi parte. Nella relazione presentata all'assemblea della Banca d'Italia il 31 maggio 1962 indicai i pericoli della nazionalizzazione, il maggiore dei quali secondo me risiedeva nel fatto che si sarebbe ristretta la dimensione del mercato finanziario, il cui finanziamento sarebbe stato danneggiato con l'esclusione di titoli cui nel corso dei decenni le famiglie della media borghesia – ricordo la mia stessa famiglia – erano solite affidare l'investimento dei propri risparmi. Nella notte del 16 giugno 1962 i ministri riuniti a Villa Madama raggiunsero l'accordo sulla nazionalizzazione dell'industria elettrica e Pietro Nenni annotò nei suoi diari: « Per noi la vittoria politica conseguita stasera è vistosa, sul piano strettamente finanziario l'operazione presenta dei rischi ».

Credo che, al di là di polemiche recenti, risulti chiaramente che si trattò di una decisione politica: così si espresse uno dei più autorevoli partecipanti al processo che condusse a quella decisione. Ma egli stesso, con la grande rettitudine che lo contraddistingueva, ammise che tale decisione comportava dei rischi.

Tuttavia l'origine dello Stato imprenditore nel nostro paese risale ad eventi del tutto accidentali. Nel 1921 vi fu la crisi della Banca italiana di sconto; ne conseguirono la sua liquidazione, l'assunzione da parte dello Stato dell'amministrazione delle imprese che la Banca aveva finanziato e, successivamente, il loro apporto all'istituto di liquidazione. La liquidazione della Banca italiana di sconto fu una decisione imposta dalla circostanza che essa effettivamente versava in condizioni di insolvenza? Così apparve agli uomini che lo decisero. Ma nel corso del processo che ebbe luogo in seguito si dimostrò quanto segue: « La Banca italiana di sconto non era in stato di cessazione di pagamenti »; e si argomentò: « Ove la vita sociale fosse stata sorretta dalle provvidenze che le attività patrimoniali giustificavano, la gestione della Banca avrebbe potuto riprendere il suo regolare corso ». Cito questo episodio

esclusivamente per mettere in evidenza quanto nell'assetto attuale della presenza dello Stato nella gestione diretta delle imprese abbiano avuto riflesso circostanze del tutto accidentali.

Fra le imprese vi era l'Alfa Romeo che fu successivamente trasferita all'Istituto di liquidazione e poi, quando tale istituto fu posto in liquidazione, all'IRI.

Non vorrei che queste citazioni apparissero – uso un'espressione einaudiana – «extravaganti» rispetto all'oggetto; con esse intendo solo sottolineare che l'intervento diretto della gestione statale ha origini che si situano in larga parte al di là di considerazioni razionali.

Quanto alla costituzione dell'IRI, mi limito alla seguente constatazione: certamente la politica deflazionistica seguita dall'Italia nell'ultima parte degli anni venti, per una serie di circostanze accidentali, pesò sull'aggravamento della crisi degli anni trenta, che condusse alla crisi delle grandi banche che successivamente divennero banche di interesse nazionale. Nel marzo del 1934 si stipularono le convenzioni con le quali le società controllate dalle banche furono trasferite all'IRI, e quindi le loro azioni che erano state acquistate attraverso le società finanziarie.

A partire dagli anni cinquanta e sessanta si è costruita una dottrina politica intorno alla funzione che avrebbero le partecipazioni statali. Ricordo che fin dagli anni cinquanta si affermò il principio dello sganciamento delle imprese con partecipazione dello Stato dalle imprese partecipanti nella Confindustria. Questa operazione in seguito diede luogo all'interpretazione (esiste ampia documentazione che lo conferma) secondo la quale le imprese con partecipazione dello Stato devono distinguersi dalle altre in sede di definizione dei contratti di lavoro, ossia devono essere anticipatrici di quella che si sostiene essere una visione più moderna dei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori. Sono state poi introdotte altre concezioni: alle imprese con partecipazione dello Stato si sono affidati i compiti più disparati. Nel corso del dopo-

guerra si è estesa la presenza dello Stato nel settore della produzione del petrolio. La circostanza che le imprese non italiane abbiano abbandonato l'Italia ha portato alla estensione della presenza dell'ENI in questo settore.

Quali conclusioni intendo trarre da questa presentazione che, come ho ricordato all'inizio, non è organica? Se volgiamo lo sguardo intorno, constatiamo che in tutto il mondo, dalla gestione diretta di imprese produttive da parte dello Stato ci si sposta alla gestione affidata a privati, cioè a società per azioni aventi azioni largamente diffuse nel pubblico; lo Stato, invece, si sposta sempre di più verso interventi regolatori del mercato. I paesi che hanno condotto questo tipo di politica con maggiore energia sono quelli nei quali si constatano ritmi di sviluppo più rapidi, mentre in quelli nei quali ciò non è stato fatto si registra la stagnazione.

La Comunità, che nei propri statuti ha un atteggiamento di neutralità verso le imprese, sempre più si orienta verso la regolamentazione dei mercati, in quanto diviene ogni giorno più rilevante la regolamentazione della concorrenza. Può addirittura accadere che in qualche caso l'interpretazione di questa esigenza conduca a decisioni che possono essere censurabili.

Nel nostro caso il problema si presenta di tutta attualità sotto il doppio profilo di imprimere al nostro ordinamento un assetto più prossimo a quello che esiste nei paesi della Comunità più dinamici – Germania – e nel mondo con il quale siamo in concorrenza. Legato a ciò è il contributo che l'alienazione di cespiti patrimoniali dello Stato può arrecare al contenimento della dilatazione del debito pubblico. Il ricavo atteso dalla alienazione di cespiti patrimoniali non costituisce certo la soluzione durevole della diminuzione del fabbisogno del settore statale, ma contribuisce a restringere il peso sul debito pubblico del finanziamento del fabbisogno stesso: in luogo di finanziare il fabbisogno del settore statale con collocamento di titoli espressi in moneta, si può in parte agire attraverso il

collocamento nel pubblico di titoli che rappresentano la partecipazione ad un bene reale.

In tutti gli Stati nei quali si è attuata una politica di risanamento del debito pubblico si è agito nelle seguenti direzioni: previdenza sociale, sanità, retribuzioni dei pubblici dipendenti, privatizzazioni. Queste sono le indicazioni che il Fondo monetario internazionale ci ha dato lo scorso anno, aggiungendo il settore dei trasporti perché nel caso dell'Italia esso produce disavanzi sia a livello statale, sia regionale, sia comunale.

**PRESIDENTE.** Passiamo ora alle domande che i membri della Commissione intendono rivolgere al ministro Carli.

**GIUSEPPE SINESIO.** Signor presidente, onorevoli colleghi, pur avendo una lunga esperienza di navigazione parlamentare, confesso di trovarmi oggi in grande difficoltà in presenza di un ministro qualificato quale quello del tesoro. Io conosco molto bene il professor Carli perché ho avuto la ventura, la fortuna e anche la gioia di avere calcato le scene, sia pure come sottosegretario al tesoro, nel brillantissimo periodo in cui era il Governatore della Banca d'Italia e la lira « conseguiva l'Oscar ». Per me non si tratta di ricordi ma di fatti che, soprattutto in presenza del professor Carli, cercherò di rapportare alla storia del nostro paese. Tali fatti, se visti a sé stanti, hanno un significato che posso accettare, anche se come operatore politico sostengo che là dove il privato si estende, cresce la libertà politica e la capacità per uno Stato di essere veramente libero.

Debbo ricordare però che l'Italietta ereditata dal fascismo – io sono stato fra i primi ad arrivare in Parlamento – doveva in primo luogo ed immediatamente non solo stabilizzare la riconquistata libertà politica, ma anche assicurare la giustizia sociale.

Il ministro Carli ricorderà – appunto perché ha avuto un ruolo e addirittura, come suol dirsi, il battesimo del fuoco in quel periodo – le condizioni in cui l'Italia

era uscita dal fascismo e dalla guerra e l'impossibilità in quel periodo di assicurare e mantenere la libertà politica se non fossero state garantite contemporaneamente una maggiore occupazione e un'altrettanto maggiore giustizia sociale. In quel periodo, infatti, non esisteva una benché minima competitività esterna né interna, a causa dei guasti provocati dall'autarchia. Attraverso la politica doganale eravamo stati posti nella condizione di produrre a costi elevati all'interno ciò che avremmo potuto acquistare all'estero a prezzi molto bassi.

Certi fatti vanno inseriti in un particolare momento della storia italiana. Io sostengo non che il pubblico sia migliore del privato, ma che il pubblico debba spingere il privato a operare meglio e, contemporaneamente, a calmiere quest'ultimo, che a sua volta deve dare occupazione e può sempre essere travasato nel pubblico, sia pure con determinate garanzie dal punto di vista del bene comune e della giustizia sociale.

In relazione al problema dell'industria ferroviaria, citato dal ministro Carli, rilevo che indubbiamente è distorto ciò che si è tentato di fare nell'ambito dei mezzi di comunicazione del nostro paese: aver costruito le autostrade prima delle ferrovie significa aver dato un grande impulso allo sviluppo dell'industria automobilistica e all'occupazione in tale comparto. È chiaro che io non mi soffermo a esaminare soltanto il fenomeno del privato, ma anche i risultati che esso dà.

Abbiamo però trascurato le ferrovie. Peraltro sono stato anche sottosegretario ai trasporti e ricordo che allora si sosteneva che era stato fermato lo sviluppo delle linee ferroviarie appunto per dare via libera a quello del trasporto su gomma. In pratica, si è voluto favorire un tipo di sviluppo piuttosto che un altro.

Le ferrovie non vanno viste soltanto come mezzo di trasporto di persone. Chi, come me, ha presieduto per ventisei mesi il consiglio di amministrazione dell'ente che gestisce le ferrovie sa perfettamente che questo settore rappresenta una

grande mammella, dalla quale le industrie italiane pubbliche, ma soprattutto private, hanno tratto enormi finanziamenti. Alcune industrie sono nate, sono state gestite, si sono sviluppate, si sono moltiplicate e si sono autofinanziate attraverso i mezzi forniti dalle ferrovie dello Stato, che invece erano destinati ai cittadini.

Un fenomeno analogo sta avvenendo con l'industria farmaceutica. Il malessere attuale deriva non soltanto dall'obbligo di pagare il *ticket* da parte degli utenti, ma anche dalla circostanza che tale industria nel nostro paese si è sempre autofinanziata con i mezzi dello Stato. È chiaro che questo aspetto fra cinquant'anni verrà dimenticato, come è avvenuto per il reale significato della politica doganale portata avanti ai tempi del fascismo, quando il privato veniva difeso ad oltranza nel nostro paese, attraverso la difesa dell'occupazione.

Il ministro Carli ha parlato di due aspetti cui io stesso ho fatto più volte riferimento. Innanzitutto, la creazione delle partecipazioni statali era necessaria per consentire l'avanzata di un settore statico. Ricordo come era difficile gestire certi contratti, pur essendo allora amministratore delegato della FIAT un personaggio mitico che non dimenticherò mai — una volta ho avuto occasione di ascoltarlo — per la sua dimensione umana e politica.

In conclusione, vorrei riferirmi all'ultima battuta pronunciata dal ministro Carli per rivolgergli quattro domande molto semplici. La prima riguarda il problema dell'energia di qualunque tipo, elettrica e non.

La sovranità di un paese si misura a mio avviso dalla produzione dell'energia: se questa è insufficiente, nel settore sia dell'ENEL sia dell'ENI, rischiamo infatti di essere soggetti a paesi stranieri, come oggi in parte siamo, perché importiamo energia elettrica dalla Francia. Peraltro, ci inventiamo sempre qualcosa (come le ragioni paesaggistiche, la limpidezza del cielo, i problemi connessi con l'utilizzazione dell'energia atomica) per non co-

struire centrali nucleari, come se le centrali esistenti in territorio francese o svizzero al di là delle Alpi non potessero provocare nel nostro paese i danni che avrebbero potuto provocare gli impianti costruiti in Italia.

La creazione dell'ENI era obbligata, se pensiamo alla politica condotta dalle « sette sorelle » e all'importanza della gestione del settore energetico dal punto di vista della produzione e dell'acquisto. È chiaro che nei momenti più delicati, ministro Carli, saremmo rimasti letteralmente appiedati. Ho studiato in America e dunque ho avuto la possibilità di apprezzare i grandi titoli di merito di quel paese, ma sono un cittadino italiano e, per quanto è possibile, debbo difendere i titoli di merito del mio paese e la sovranità di quest'ultimo al di sopra di qualunque altra collaborazione.

In conclusione, se certi fatti sono incastonati nello sviluppo del nostro paese, non hanno rappresentato un errore bensì una necessità. Ho avuto la gioia di conoscere il presidente Nenni, con il quale ogni tanto mi sono intrattenuto, trattandosi peraltro di un uomo molto simpatico. Nei suoi diari egli fa presente che vi erano dei rischi nella nazionalizzazione perché lo Stato non era nelle condizioni di avere tecnocrati all'altezza della situazione, ma si è trattato di una scelta obbligata di natura politica e non partitica, determinata dalla prospettiva di dar vita non al centrosinistra ma ad una politica economica nell'ambito della quale il costo dell'energia elettrica fosse controllato dallo Stato. Come noi sappiamo, infatti, l'energia elettrica è un elemento che entra in qualsiasi produzione industriale. Ricordo che, poiché nel 1953 in America il costo dell'acciaio (poi superato dalla plastica) era stato aumentato di un *penny* dalla Bethlehem steel company, dovette intervenire un governo liberista. D'altra parte, a prescindere dalla *deregulation* della signora Thatcher, in tutti i paesi liberisti ha avuto luogo un intervento dello Stato, di carattere però non incisivo ma limitato a ridare al privato ciò che gli andava restituito.

In Commissione bilancio abbiamo cominciato ad esaminare il decreto-legge sulla dismissione delle partecipazioni statali (che peraltro non reca sul frontespizio la firma del ministro *ad interim*, cioè del Presidente del Consiglio Andreotti: sarebbe bene chiarire questo fatto anche perché, come diceva Pirandello, ciò che si vede è più importante di ciò che è). Secondo il ministro del tesoro, tale decreto è sufficiente per avviare un reale e trasparente processo di privatizzazione in Italia, oppure si rendono necessarie – come è stato osservato – modifiche più incisive, regole più forti? Ricordo di aver preso parte alla discussione del provvedimento concernente l'Alfa Romeo (all'epoca il titolare del dicastero delle partecipazioni statali era l'attuale ministro degli esteri e il responsabile della Finmeccanica era l'attuale presidente dell'ENEL). Ebbene, mi sono chiesto: abbiamo effettuato una stima delle proprietà immobiliari dell'azienda, indipendentemente dall'intenzione di cedere a qualunque costo? Ugo La Malfa voleva che le nostre navi affondassero nel Mediterraneo, voleva liberarsene perché diceva che costavano troppo. Ma noi non possiamo, affondandolo, liberarci di tutto ciò che appartiene al sacrificio dei cittadini; non possiamo fare regalie a coloro che da queste traggono beneficio, così come costoro possono ricavarne profitti talvolta pericolosi e condizionanti per la vita politica.

Signor ministro, oggi la nostra preoccupazione in merito al processo di privatizzazione è che si voglia trasformare l'indirizzo politico della Repubblica italiana, che si voglia passare da una Repubblica in cui la primazia è stata ed è politica ad una in cui la primazia sia di natura tecnologica, tecnocratica e, direi, anche privatistica. Lo Stato italiano non può essere appaltato così perché esiste la moda della *deregulation*. Quindi, le chiedo: in sostanza, qual è lo schema? Quello senza regole del salotto buono, quello di Mediobanca, o quello della CARIPLO-IMI?

Da più parti, dal gruppo democratico cristiano, nonché da esponenti di altre aree culturali (cattolici e laici si scon-

trano tutti i giorni in materia di finanza, ed al riguardo desidero ricordare con piacere il professor Spaventa, collega ed amico, che ci ha insegnato tante cose), è stata avanzata una proposta. Quando noi avremo privatizzato, come saranno utilizzati i ricavi dell'operazione? Saranno destinati agli enti che debbono ripianare i propri bilanci, al risanamento del bilancio dello Stato, oppure – come lei giustamente ha detto – dovrebbero essere impiegati non già per colmare il *deficit* pubblico (sarebbe un errore grande, colossale) bensì per costituire un fondo di ammortamento che consenta una gestione del debito meno affannosa, meno pericolosa, meno preoccupante per i cittadini (e sono molti) che hanno investito?

Inoltre, non ritiene che l'operazione di dismissione debba andare necessariamente nella direzione del rafforzamento e della solidità patrimoniale degli enti per non indebolire lo sviluppo dei settori strategici rispetto ai quali la presenza dello Stato non è rinunciabile? Esistono, infatti, comparti strategici ai quali non rinunceremo mai; e debbo dire che anche nelle mani dei privati tale gestione sarebbe difficile. Qual è la sua opinione al riguardo? Ritiene che queste siano proposte praticabili oppure che il vincolo di finanza pubblica non consenta opzioni?

Vorrei anche conoscere il suo parere sulla privatizzazione dell'ENEL: questo è un aspetto irrinunciabile, sul quale il Parlamento ed il paese vogliono essere informati perché tale operazione potrebbe causare l'effetto di un innalzamento brusco delle tariffe, con gravi ripercussioni sul costo del lavoro, in quanto l'energia elettrica partecipa a tutte le reazioni laddove sia necessario trasformare, produrre ricchezza per il paese. Ricordo questo punto per sottolineare che gli smobilizzi degli anni trenta operati dal gruppo IRI, di cui parlava il ministro Carli poc'anzi, ebbero rilievo proprio per conferire autonomia all'istituto, altrimenti non avrebbe avuto senso la vendita di aziende elettriche (se non rammento male) di buon rendimento al fine di investire nel settore della cantieristica e nell'Ansaldo.

Infine, il rapporto tra pubblico e privato – che è fondamentale – va inquadrato in un contesto più ampio, in cui i caratteri strategici siano definiti in funzione di scelte programmatiche che garantiscano lo sviluppo dello Stato in una visione unitaria. Nel mio paese – io provengo dalla media borghesia della martoriata Sicilia: due Italie, due stirpi, sorti ineguali, una ricca e l'altra povera, immota, diceva Pirandello – mio zio, che era medico, impiantò una piccola azienda elettrica: l'energia elettrica in mano ai privati si era fermata al Lazio, ma nel sud d'Italia dov'era, nel 1961, e come avveniva (e avviene) il trasporto di energia elettrica?

Lo Stato deve garantire lo sviluppo in una visione unitaria, a meno che le spinte alla politica di privatizzazione non si ritengano collegate all'esigenza di arretrare fortemente la presenza dello Stato, con la revisione degli obiettivi affidati per tradizione all'impresa pubblica, rinunciando dunque ad avere una riserva di imprenditorialità e progettualità da inserire nei sistemi in chiave propulsiva, il che si verificherebbe, appunto, diminuendo la presenza della mano pubblica sotto il 51 per cento del complesso delle aziende.

Da ultimo, signor ministro, vorrei richiamare la sua attenzione sul fatto che nel nostro paese si corre ormai il rischio di fare più finanza e meno industria: tutte le operazioni che vengono compiute diventano problemi finanziari collegati ad un mondo di un certo tipo e tali da produrre comunque scarsi risultati a livello di progettualità, di iniziative, di occupazione, di reddito e di crescita del nostro paese.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola al senatore Cardinale, vorrei pregare i colleghi di svolgere interventi brevi, per consentire ai deputati di recarsi a Montecitorio dove alle 12 sono previste votazioni e a quanti più colleghi possibile di prendere la parola, visto che sono stimolati a farlo dalla presenza del ministro Carli.

**EMANUELE CARDINALE.** Mi atterrò senz'altro all'indicazione del presidente.

Nel ringraziare il ministro Carli per il quadro storico che ha tracciato, rilevo che la sua relazione offre spunti per numerose domande; personalmente, però, mi limiterò a formularne solo alcune.

Premetto di non avere alcun atteggiamento ideologico preconcepito, desiderando soltanto rivolgere al ministro del tesoro la precisa richiesta di fissare regole certe e chiare, di stabilire una piena trasparenza per ridare efficienza e competitività al sistema, ovviamente nel rispetto delle regole della concorrenza che devono presiedere il mercato.

La prima domanda riguarda la precisazione del ministro Carli secondo cui la CEE ha un atteggiamento neutrale sull'assetto pubblico e privato, limitandosi a chiedere – o ad imporre – solo regole definite, che sono poi le regole della concorrenza cui le imprese, indipendentemente dalla loro forma giuridica, debbono attenersi. Vorrei sapere il motivo per il quale l'orientamento del Governo è spiccatamente in direzione delle privatizzazioni e non contempla, contemporaneamente, la definizione di regole certe cui, appunto, le imprese debbano attenersi. Si tratta forse di una confessione di incapacità a cambiare il sistema, il modo di gestire questo sistema « occupato » dai partiti?

In secondo luogo, vorrei sottolineare che nel decreto-legge n. 309 del 1991, recante trasformazione degli enti pubblici economici e dismissione delle partecipazioni statali, e nella legge finanziaria è indicata la cifra di 15 mila miliardi; tuttavia, non essendo definite le regole della privatizzazione, è lecito chiedere da quali elementi di valutazione sia stata desunta tale cifra.

Vorrei inoltre sapere se esistano studi per determinare la capacità di assorbimento che, in caso di privatizzazioni, può avere la Borsa italiana allo scopo di non creare una turbativa nel sistema borsistico. Il vicedirettore generale della Banca d'Italia, nel corso di un'audizione svoltasi una settimana fa, ci ha parlato dello sbandamento e del conseguente blocco

che, in una situazione analoga, si è verificato in Francia. Nel corso di un recente viaggio che la Commissione ha compiuto in Svezia, abbiamo appurato che i governanti di quel paese pensano di non procedere annualmente ad una quota di privatizzazioni superiore al 10 per cento, e ciò per evitare che il capitale si sposti verso imprese più appetibili trascurando le altre.

Da ultimo, vorrei sapere che relazione vi sia o vi possa essere tra debito pubblico e nazionalizzazioni da un lato e privatizzazioni dall'altro. Nel periodo in cui si è proceduto ad alcune nazionalizzazioni, a quanto ammontava il debito pubblico? E, dall'altro lato, con le privatizzazioni come si intende incidere sull'abbattimento del debito pubblico?

ALFREDO MANTICA. Rispetterò l'indicazione del presidente di essere quanto più possibile brevi, anche se le riflessioni svolte del ministro Carli potrebbero portarci lontano. Mi sia comunque consentito svolgere una considerazione iniziale alla luce della quale formulerò poi talune domande.

Mi pare che nella sua ricostruzione storica il ministro Carli abbia confermato una tesi che è anche del partito cui appartengo, cioè che la presenza dello Stato nell'economia costituisce un fatto tipicamente italiano, che supera quasi gli stessi schieramenti politici. Il ministro del tesoro ha ricordato che la nazionalizzazione delle ferrovie è avvenuta nel 1876.

GUIDO CARLI, *Ministro del tesoro*. Nel 1876 è iniziato lo studio, ma la nazionalizzazione è avvenuta soltanto nel 1905.

ALFREDO MANTICA. Per parte mia, vorrei ricordare che nel 1876 cadde la destra storica e che sull'argomento della nazionalizzazione delle ferrovie nacque un acceso dibattito che contribuì a determinare quella caduta. Fenomeni di intervento dello Stato nell'economia si riscontrano anche in epoca giolittiana, ed il fascismo diede un importante contributo in tal senso. Ovviamente non sono d'ac-

cordo con l'onorevole Sinesio sugli effetti che ne derivarono, anche perché i nomi di Beneduce e Menichella, ricordati dal ministro, sono quelli di due importati tecnici che il fascismo utilizzò, ma che non appartenevano certamente alla cultura ed all'ideologia fascista. Le partecipazioni statali, sotto la guida democristiana, hanno poi sviluppato negli anni cinquanta e sessanta una loro filosofia.

Sono convinto che esista un modello italiano di rapporto tra economia pubblica e privata; il ministro Carli ha ricordato una battuta ricorrente ai tempi della nazionalizzazione dell'energia elettrica: mi si consenta di ricordarne una di Raffaele Mattioli il quale, nell'ambito di un dibattito in corso nei giorni della nazionalizzazione, parlando con uno dei principali esponenti delle aziende che avrebbero dovuto essere nazionalizzate, osservò che forse il problema principale era quello di pensare al modo in cui sarebbero stati investiti i soldi derivati dalla nazionalizzazione dell'energia elettrica, così dimostrando grande scetticismo in ordine alle capacità degli imprenditori privati ad affrontare tale questione. Intendo dire che non credo che possano essere soltanto il Fondo monetario internazionale o gli istituti internazionali, che risentono di una specifica cultura anglosassone, a dettare le tappe di un mutamento certamente necessario del modello italiano.

Se dobbiamo procedere sulla strada delle privatizzazioni, credo che il dibattito politico debba riguardare il modello di rapporti tra pubblico e privato che vogliamo perseguire. Mi pare sia questo il senso dell'indagine conoscitiva che la nostra Commissione sta conducendo, anche perché a proposito del modello di sviluppo di libero mercato – chiamiamolo così – proprio il professor Romano Prodi ha recentemente accentuato la differenza tra il modello anglosassone e quello tedesco o giapponese. A questo proposito, quindi, dobbiamo chiederci se intendiamo orientarci verso un sistema incentrato sulla Borsa e sul mercato finanziario, quindi sulle *public companies* o se, invece,

andiamo verso forme diverse di rapporto tra le istituzioni e il mondo delle imprese. Sono infatti profondamente convinto che non si possa fare asetticamente riferimento a modelli stranieri per calarli così come sono nel nostro paese.

Esaurita la premessa, desidero porre al ministro Carli alcune domande specifiche. So che lei è un tenace assertore della separatezza tra banca ed industria, ma non ritiene che l'esperienza passata dovrebbe indurci a rivedere oggi in modo diverso questa separatezza, anche in rapporto al problema delle privatizzazioni ed al ruolo che le banche d'affari potrebbero giocare in questo senso?

In materia di mercato dell'intermediazione finanziaria è stato compiuto un certo lavoro a livello parlamentare, ma molte delle leggi che auspichiamo vengano introdotte nel nostro paese, che dovrebbero consentirci di avere un mercato almeno pari ai livelli europei (non so se sarebbe più opportuno riferirci ad altri paesi, considerato che la nostra situazione diventa sempre più difficile), da quella sull'OPA a quella antitrust, a quelle sui fondi mobiliari e sui fondi chiusi, sono state lasciate cadere o, comunque, sono ferme nei cassetti di qualche Commissione parlamentare. Non è il caso che il Governo assuma alcune iniziative specifiche per rigenerare questo mercato?

Da alcune dichiarazioni critiche che ho letto sulla stampa, mi pare di aver capito che il ministro Carli non è favorevole all'idea di bloccare le privatizzazioni al 51 per cento, mantenendo la proprietà statale. Personalmente condivido tale impostazione poiché o si privatizza o non lo si fa; la via di mezzo minaccia di essere peggiore del sistema delle partecipazioni statali. Come si può superare questo scoglio? È possibile affrontare l'argomento o ormai il Governo ritiene imm modificabile il principio del 51 per cento?

L'ultima domanda riguarda il sistema bancario italiano, di cui il ministro non ha parlato, caratterizzato da una forte presenza pubblica – si parla del 70 o addirittura del 75 per cento –. Alcune delle operazioni avviate dopo la legge

Amato, per esempio, sembrano più partite contabili che operazioni di privatizzazione delle banche. Non crede il ministro che anche in questo settore l'Italia abbia bisogno di strumenti nuovi, più agili ed aperti al mercato, ma anche meno legati al mondo politico? Considerati i tempi che occorrono per nominarlo, si può affermare che è più facile trovare un ministro che il presidente di una banca! Non crede che il settore del credito per primo dovrebbe conoscere una privatizzazione che ci consenta di avere strumenti più evoluti e coerenti con le realtà dell'Europa?

VINCENZO RUSSO. Illustre ministro, non ho avuto il privilegio di ascoltare tutta la sua esposizione, ma credo di aver sentito la parte più pregnante. Qualche anno fa ho avuto l'occasione di leggere un rapporto del mio conterraneo Menichella, peraltro da lei stesso citato, inviato il 2 luglio 1944 ad un rappresentante della *finance subcommission* della *Allied commission* di controllo che voleva capire il sistema delle partecipazioni statali e desiderava alcuni chiarimenti sull'assetto del sistema bancario del nostro paese.

Nel rapporto di Menichella è scritto: « L'Italia è stata definita da uno scrittore di cose economiche come il paese dei salvataggi bancari »; e prosegue « la lotta politica in Italia ha trovato sempre nei dissesti bancari ampia materia per accusare e demolire uomini e correnti politiche per avventura compromessi o supposti compromessi con uomini ed operazioni di banche in dissesto. Valgano per tutti i ricordi delle vicende clamorose della Banca romana, della Banca generale, della Società generale di credito mobiliare nel 1893 e in tempi più recenti della Banca italiana di sconto, della Banca agricola italiana, per non citare che i casi più clamorosi ed a sfondo nazionale venuti in evidenza ».

Queste affermazioni costituiscono la premessa per l'altra parte del discorso, nella quale si sottolinea la situazione che ha portato alla creazione dell'IRI. « L'IRI

— scrive Menichella — trae origine dagli interventi bancari effettuati negli undici anni correnti dal 1922 al 1932; vale a dire che se lo Stato italiano attraverso l'IRI si è trovato a possedere le azioni delle tre maggiori banche del paese e molte grosse partecipazioni industriali, ciò non è avvenuto in base ad un proposito dello Stato stesso di voler assumere la gestione di importanti complessi finanziari ed industriali in luogo e in vece di capitalisti privati e ad essi sottraendoli imperativamente ».

Si tratta di un aspetto che va ricordato: il privato quando è debole ricorre alla comunità nazionale. Se la comunità nazionale è intervenuta lo ha fatto per la gracilità della struttura privatistica del nostro paese, la cui capacità imprenditoriale era estremamente limitata. A questo proposito non dimentichiamo che tutti gli italiani ogni mattina, quando si svegliavano, mettevano venti centesimi sul comò per concorrere alla formazione della struttura industriale nel nord del paese, l'area allora più vicina ai giacimenti di carbon fossile. Dobbiamo tenere presente lo sforzo collettivo compiuto per dare strutture e vitalità al sistema industriale del paese: se l'IRI oggi esiste è per dare forza alla struttura industriale del paese.

Il ministro Carli ha anche accennato brevemente alla nazionalizzazione dell'energia elettrica. Vorrei ricordare che quella scelta non fu frutto soltanto di un accordo politico, ma derivò da una serie di valutazioni di cultura economica ed industriale. Un paese deve disporre di un volano per poter produrre e rendere realistico il proprio sviluppo: tutti gli economisti italiani negli anni 1960-1961 nelle loro elaborazioni culturali hanno celebrato questa vicenda, affermando che l'Italia era l'unico paese a non avere un'industria elettrica nazionalizzata.

I ricordi di Nenni hanno certamente una valenza politica, ma a monte di quella sua affermazione in ordine ai rischi vi era un'esigenza culturale; soprattutto, vi era un fatto politicamente rilevante, l'associazione alla « fortezza democratica » del nostro paese di una compo-

nente estremamente importante, il partito socialista italiano, per dare una maggiore vitalità al nostro paese. Questo è vero, ma non si trattava soltanto di una componente politica, esistendo anche un'elaborazione di natura culturale.

Non v'è dubbio in ordine all'esistenza di una pesantezza, di un'incidenza sul debito pubblico, ma in coscienza debbo dire che forse non si è ben operato, perché è stata regalata tanta liquidità alle aziende produttrici di energia elettrica, le quali hanno assunto diverse iniziative sbagliate, compromettendo anche la vitalità delle loro attività industriali; non dimentichiamo il passaggio da Montecatini a Monteshell, a Montedison e le relative alterne vicende.

L'affermazione secondo cui la nazionalizzazione risalirebbe solamente a motivazioni di natura politica mi sembra estremamente temeraria. Durante una delle riunioni, cui allora parteciparono autorevolissimi uomini di pensiero e rappresentanti di tutte le forze politiche laiche e democratiche, ricordo che qualcuno riportò un'immagine che era stata già evocata da Charlot. Quest'ultimo raffigurava la debolezza della parte pubblica identificandola con la gracilità di un suo collaboratore, che era stato incaricato di somministrare una purga al proprio cavallo; poiché l'animale si rifiutava, egli consigliò a quel collaboratore di mettere un tubo in bocca al cavallo e soffiarvi dentro, ma si verificò che, essendo l'alito di quest'ultimo più forte, la purga andò in bocca al pover'uomo (*Commenti*).

**PRESIDENTE.** Prego l'onorevole Russo di avviarsi alla conclusione, in considerazione dei tempi ristretti.

**VINCENZO RUSSO.** È in corso un dibattito che svolgiamo non solo in questa sede, ma anche in Commissione bilancio; siamo persone che si rendono conto della gravità dei problemi da affrontare, della pesantezza delle soluzioni che il ministro nella sua responsabilità propone e deve legittimare con le sue oggettive valutazioni.

A mio avviso, in questo momento occorre maggiore attenzione anche rispetto al nostro recente passato. Desidero dire, poiché lei è certamente un « celebratore » del mercato, che tale termine era improprio perché la struttura privata del nostro paese incideva in misura pressoché totale. Non ci trovavamo – come accadde in altri casi – di fronte ad uno statalismo imperante; poiché, viceversa, il privatismo imperante bloccava le leggi del mercato, la comunità nazionale e l'autorità politica intervenivano per ristabilire le regole del mercato.

In conclusione ritengo che occorra tener presente questo aspetto anche per quanto riguarda gli interventi attuati per l'« irizzazione » del sistema telefonico del nostro paese. In merito al sistema bancario, l'intervento non è dipeso da una recente determinazione, ma da una situazione storica che è stata già evidenziata.

In ordine alla nazionalizzazione dell'energia elettrica, credo di avere espresso il mio pensiero; nei confronti della SADE e di tutti i proprietari di centrali elettriche vi fu una contrapposizione notevole, per cui si intervenne per ristabilire le leggi ed i prezzi rispetto alle altre nazioni.

Il ministro ha svolto un lavoro, che deve essere apprezzato. Sono intervenuto per onorare il suo impegno e facilitare il confronto. Credo che nell'attuale situazione dobbiamo prendere in considerazione alcune serie eventualità, che riguardano – vorrei essere chiaro – non tanto la privatizzazione in sé, che comunque continuo a ritenere inopportuna, quanto la possibilità di gestire un processo di privatizzazione ordinato, senza alcun apporto di risorse. Questa è la domanda che le rivolgo: la finalizzazione delle risorse per arrivare ad una privatizzazione mirata risponde alle esigenze che tale privatizzazione impone alle nostre valutazioni e alla nostra coscienza?

ANDREA CAVICCHIOLI. Rivolgerò al ministro due domande, non senza avere evidenziato una sua valutazione iniziale.

Egli ha esordito con un ragionamento oggettivo in ordine al tasso di sviluppo di

alcuni sistemi, quali quelli della Corea, di Taiwan, di Singapore, che presentano una caratteristica comune: da un lato l'assenza totale dei poteri pubblici in economia, dall'altro la presenza di taluni fattori che hanno consentito in breve tempo un determinato tasso di crescita, quali il costo del lavoro, indubbiamente non paragonabile a quello proprio dei sistemi dell'economia occidentale e l'inesistenza di fatto di alcune domande sociali. Tuttavia, questi aspetti certamente nel breve periodo emergeranno, per cui probabilmente i nodi, la cui inesistenza permette oggi un particolare tasso di crescita, si presenteranno in un momento successivo. Pertanto, non citerei come esempio di un'eventuale scelta culturale e politica questo tipo di sistemi; tra l'altro, sono rimasto impressionato negativamente dalla qualità della vita di alcune realtà da lei citate. Basterebbe fermarsi alcuni giorni a Taipei per capire i nodi che quelle realtà dovranno affrontare e come essi incideranno sul tasso di crescita.

Detto questo, senza volere per motivi di brevità esprimere un giudizio complessivo sullo sviluppo del nostro paese e sul ruolo, a mio avviso positivo, nonostante alcune contraddizioni, svolto dalle partecipazioni statali, desidero porle due domande.

Con riferimento ad alcune indicazioni del Fondo monetario internazionale, che anch'io condivido, tra cui quella relativa alle privatizzazioni, sarebbe forse stato opportuno in questa fase propendere per un diverso tipo di opzione legislativa in ordine ad un patrimonio immobiliare dello Stato che indubbiamente presenta due caratteristiche: quella di poter essere più facilmente liquidabile, eliminando così una spina nel fianco anche rispetto alla sua gestione, organizzazione e manutenzione, con tutto quello che ciò comporta a livello di oneri per lo Stato; inoltre di consentire un dibattito più sereno e scelte più certe anche sotto il profilo finanziario.

Mi sembra di capire che l'attuale opzione legislativa, che – debbo essere onesto – non riguarda la sua persona ma

l'intero Governo, è stata quella di privilegiare il decreto-legge concernente la privatizzazione delle aziende, lasciando così marcire in Parlamento il disegno di legge sulla cessione degli immobili. Mi attendo pertanto una risposta sulla possibilità di recuperare un terreno comune di confronto sulla privatizzazione di parte del patrimonio immobiliare dello Stato e di verificare insieme quali linee strategiche si dovranno assumere per quanto concerne le privatizzazioni nel settore delle partecipazioni statali, su cui non vi è una posizione negativa di fondo; esistono grosse difficoltà di approccio perché non si capisce cosa si debba privatizzare, quali siano i settori sui quali si debba marciare e quali quelli destinati a rimanere (questo è l'oggetto della seconda domanda).

Il discorso diventa particolarmente delicato, signor ministro, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale, perché se il decreto-legge attualmente all'esame del Parlamento verrà convertito in legge ne deriverà che i fondi ricavati dalle privatizzazioni avranno una destinazione *ad hoc* che non sarà quella degli enti; mancheranno inoltre ulteriori 10 mila miliardi rispetto alle previsioni per gli enti di gestione delle partecipazioni statali. Vorrei quindi sapere cosa rimarrà di questo sistema nel momento in cui, anche se si procederà con le cessioni, non si avrà la possibilità di ricapitalizzare gli enti di gestione, con tutte le difficoltà finanziarie che gli stessi hanno di fronte.

FRANCESCO MERLONI. Signor ministro, desidero in particolare ringraziarla per la lezione che anche questa volta lei ci ha voluto dare, che certamente affonda nella sua grande esperienza, ma anche nella storia del nostro paese. Lei ha affermato che i paesi nei quali i pubblici poteri non intervengono nella gestione delle imprese hanno uno sviluppo economico di maggior vigore; questo viene rilevato da anni, come dimostrano i casi della Cina e di Formosa o della Corea del nord e della Corea del sud, cioè di realtà della stessa origine che presentano differenze rilevanti.

Per quanto riguarda l'Italia sono perfettamente d'accordo con lei che le privatizzazioni siano assolutamente necessarie, non tanto per quello che lo Stato ne può ricavare, quanto per l'efficienza del nostro paese in una competizione internazionale che si svolge sempre di più fra sistemi invece che fra aziende. Per questo motivo ritengo che le privatizzazioni siano necessarie, come lei ha sottolineato e come ha sollecitato anche il Fondo monetario internazionale.

Quando parliamo di privatizzazioni ritengo si debba considerare che in Italia vi sono due elementi diversi: da una parte le cosiddette aziende statali e dall'altra le partecipazioni statali.

Ritengo che le privatizzazioni debbano andare nel senso di privatizzare le aziende statali; il caso delle ferrovie, citato dal ministro Carli, rappresenta l'esempio massimo ed emblematico, ma non condivido l'affermazione dell'onorevole Sinisio secondo la quale si sarebbero privilegiate le autostrade invece delle ferrovie. Mentre le autostrade si sono ripagate con il pedaggio, alle ferrovie sono stati dati mezzi enormi: attualmente queste ultime incassano 4 mila miliardi e ne costano 16 mila solo di gestione, per pagare il personale e l'energia elettrica o il carbone (senza le spese per gli impianti). Questi sono casi clamorosi, che affondano il nostro paese; non parliamo poi delle poste o dell'azienda statale per i servizi telefonici, che dopo dieci anni non riesce, non dico ad essere privatizzata, ma ad essere acquisita dall'IRI. Mi riferisco all'ENI, all'IMI, cioè alle aziende possedute dallo Stato; vi sono inoltre immobili di proprietà dello Stato che quest'ultimo non utilizza ma non riesce neanche a vendere, il che rappresenta un vero spreco.

Il problema delle partecipazioni statali dovrebbe essere affrontato in modo diverso. Ormai le partecipazioni statali sono adulte ed hanno avuto una storia che nel complesso non si può certo definire positiva. A questo punto non è più necessario privatizzare le partecipazioni statali poiché esse, in quanto partecipazioni, sono già privatizzate; occorre tutta-

via che la partecipazione sia effettiva e che le aziende siano aperte al mercato ed al confronto con le realtà economiche. Aboliamo una volta per sempre i fondi di dotazione e lasciamo che queste aziende si finanzino sul mercato e che diano un ritorno allo Stato sotto forma di utili distribuiti; non direi che è il momento di vendere le quote, ma di dare la possibilità agli enti di finanziarsi aprendosi al mercato. Ritengo che questo sia il punto fondamentale se vogliamo trasformare le aziende delle partecipazioni statali ed evitare che esse siano, come avviene oggi, dipendenti dai politici; se vogliamo conferire responsabilità ed indipendenza ai *managers*, dobbiamo evitare rapporti di dipendenza o sovvenzioni da parte dello Stato.

Vi è dunque una differenza – ed a questa si riferisce la mia domanda – tra aziende statali, le quali – sono d'accordo – vanno privatizzate, ed aziende delle partecipazioni statali, cui va data una regolamentazione diretta di apertura al mercato. Infine, vorrei congratularmi con il ministro Carli per l'intervento reso a Foligno, che oggi ha avuto ampia eco sui giornali, in cui, da vero statista che conosce a fondo le difficoltà e i problemi del momento, ha fornito l'affermazione più giusta e cioè che l'Italia non ha bisogno di un trauma per rimettersi a posto, ma di una vera e sana amministrazione.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola al ministro Carli per la replica, vorrei richiamare, in modo molto schematico, alcuni temi. Nel corso del dibattito è emerso in modo dialettico che la libertà economica non è sempre libertà politica e democrazia. Non intendo richiamare esempi, che pure sono assai numerosi, ma desidero sottolineare che il socialismo reale non è stato né libertà economica né libertà politica, così come le nazionalizzazioni e le privatizzazioni sono atti politici. Quanto avviene ciclicamente in Inghilterra ci porta a riflettere seriamente sull'argomento; infatti, si tratta di atti

politici che avvengono attraverso l'espressione del voto nei confronti della *leadership* di quel paese.

Tornando alle cose italiane, dichiaro di non concordare sul decreto presentato dal Governo perché contiene molte zone d'ombra e molta incertezza, forse dovute alla fretta derivante dalla pressione di una legge finanziaria che avrebbe dovuto essere più precisa ed articolata, più legata a linee strategiche di economia correlate, oltre che alla situazione italiana, anche a quella internazionale.

Come ricordava l'onorevole Merloni, in Italia esistono sia gli enti pubblici sia gli enti a partecipazione statale; più volte abbiamo dichiarato che gli enti pubblici vivono in regime di monopolio e per questo sono regolati in base a norme di diritto pubblico, mentre gli enti a partecipazione statale vivono nel mercato e sono regolati dal diritto privato. L'ENEL e l'Ente ferrovie non sono certamente gli unici enti che potrebbero essere privatizzati, ma ve ne sono altri come, per esempio, l'INA, anch'esso ente pubblico. Forse l'INA non è stato inserito nell'elenco degli enti da privatizzare perché la corporazione degli assicuratori è più forte di quella degli elettrici o dei ferrovieri (anche questo è un problema da affrontare), ma esso ha potenzialità e ricchezze tali che stupisce il fatto che non sia stato preso in considerazione.

Per quanto riguarda le partecipazioni statali, ricordo che la loro originalità consiste proprio nel permettere la presenza del privato; pertanto nel decreto bisognava precisare che le privatizzazioni avrebbero dovuto toccare i settori non strategici delle partecipazioni statali. Da parte mia preciso che sarebbe stato opportuno prevedere le dismissioni di settori, sempre nell'ambito delle partecipazioni statali, che non sono più nel mercato.

Non che le privatizzazioni debbano essere considerate un tabù della politica economica italiana, perché sarebbe un grande errore, ma esse devono essere mo-

dellate secondo la peculiarità politica ed economica dei singoli paesi, così come avviene in Inghilterra, in Francia, in Germania, così come sta avvenendo nei paesi dell'Europa orientale che escono ora dal regime del socialismo reale.

Come alcuni commissari hanno sottolineato, oggi si sente la necessità di stringere sempre più il rapporto tra pubblico e privato, in modo tale da avere un sistema paese competitivo sui mercati globali. In questo quadro pensiamo di essere nel giusto quando affermiamo che non siamo certamente tra coloro i quali vogliono penalizzare il pubblico a spese del privato o viceversa; vogliamo che in Italia, per le caratteristiche che ha presentato il nostro sviluppo capitalistico, vi sia un rapporto serio tra pubblico e privato, un sistema Italia capace di essere competitivo ed efficiente.

A mio giudizio, il decreto del Governo dà un ennesimo colpo alle partecipazioni statali perché già all'interno della Comunità economica europea queste vengono viste come un sistema da smobilizzare o da azzerare per riportarlo, attraverso il settore privato, nel mercato. È questo un grande errore perché le partecipazioni statali rappresentano una caratteristica economica importante che non può essere messa da parte nel quadro economico del paese.

Il decreto, dunque, avrebbe dovuto essere più particolareggiato, tenendo conto che oggi si punta sulle privatizzazioni di alcuni enti delle partecipazioni statali, mentre la vendita degli immobili del demanio pubblico rimane bloccata creando gravi problemi per la nostra economia.

GUIDO CARLI, *Ministro del tesoro*. Mi sarà difficile rispondere compiutamente alle osservazioni espresse, in particolare alle sue, signor presidente. Mi limiterò ad alcuni accenni.

In primo luogo darò due risposte, una in qualità di responsabile di un settore del Governo, l'altra in qualità di cittadino.

Credo che l'onorevole Merloni molto opportunamente abbia ricordato che nell'attuale situazione sono entrati in concorrenza sistemi; infatti, prima che le imprese, sono in concorrenza i sistemi. Noi dobbiamo confrontare il nostro sistema con quelli in essere nel resto d'Europa, se vogliamo essere competitivi con essi.

Al centro dell'Europa è in atto la costituzione di un imponente sistema, la Germania, dove confluisce una forza economica imponente che comprende sia la Repubblica Federale sia alcuni degli stati limitrofi con sistemi modellati sul sistema tedesco. Quindi, il nostro problema non è quello di fare un processo al nostro passato, ma quello di riflettere sul nostro presente, come esso è, e decidere se questo sia o no in condizione di competere con il sistema della Germania Federale e degli stati limitrofi che tendono sempre più ad assimilarsi ad esso. Questo è l'aspetto su cui la classe politica deve riflettere nell'interesse del cittadino.

Prima di riprendere questo argomento, risponderò all'onorevole Sinesio in qualità di cittadino. Alla sua domanda se si voglia un sistema basato sulla dominazione dei privati o su quella della politica, la mia risposta, in qualità di cittadino, è che noi vogliamo un sistema dominato non dai privati e dalle burocrazie di partito ma dai cittadini. Infatti, il nostro è un sistema di burocrazie di partito, in larga parte.

GIUSEPPE SINESIO. Concordo pienamente con lei.

VINCENZO RUSSO. Non mi sento dominato dalle burocrazie di partito.

GUIDO CARLI, *Ministro del tesoro*. Questo è il motivo per cui ho risposto in qualità di cittadino che esprime un voto e non come responsabile del Governo.

Riprendo ora il discorso relativo alla concorrenza fra sistemi; quest'ultima, nell'attuale situazione, è contraddistinta da due tipi di indirizzo: quello al quale si

ispira il centro Europa è un indirizzo che orienta l'attività economica verso l'interesse generale attraverso regole e non attraverso l'intervento diretto dello Stato nella gestione delle imprese.

Il mio *excursus* storico è proprio volto a dimostrare che nella nostra storia anche uomini ispirati all'ideale liberale non hanno avvertito l'importanza delle regole ed hanno creduto di additare soluzioni affidate all'intervento diretto dello Stato.

Ho ricordato, nel corso dell'introduzione alla mia esposizione, che nel nostro paese i casi di intervento deliberato nella direzione della trasformazione di imprese da strutture ordinate secondo i principi privatistici a quelle ispirate ai principi pubblicistici sono stati in numero limitato: ho citato le ferrovie, prima, e l'energia elettrica, dopo. Tutti gli altri casi sono stati in larga parte il prodotto dell'accidente, come ricordava Menichella nella citata memoria. Occorre però completare il pensiero di Menichella: egli aveva concepito l'intervento dell'IRI come temporaneo. L'IRI nacque essenzialmente come ente di smobilizzo e si convertì nell'attuale configurazione nel 1936, quando Benito Mussolini decise che l'istituto avrebbe dovuto assicurare la propria presenza nei settori che producevano direttamente armi per lo Stato, in quelli che promuovevano l'autarchia ed in quelli che, per dimensione capitalistica – questo nel suo linguaggio, – superavano le capacità del nostro mercato.

Ripeto, però, che quello che abbiamo di fronte è un problema di sistemi e di capacità dei sistemi stessi di competere tra loro (Europa centrale-Italia). Dobbiamo o meno porci l'obiettivo di avvicinare l'Italia al sistema esistente in Europa centrale? È questo l'interrogativo che si pone oggi alla classe politica, indipendentemente dal processo al passato. L'atteggiamento della Comunità – l'ho ricordato – è neutrale rispetto alla forma dell'impresa, ma è sempre più orientato alla forma dell'intervento regolatore del potere pubblico. È ovvio che quanto più

questo diviene penetrante tanto più conviene spostare l'ordinamento dell'ente produttivo ai principi del diritto privato, perché così facendo diminuiscono le occasioni di ingerenza politica che nel nostro paese, in larga parte, significano burocrazie di partito.

Detto questo, passo ad alcune domande alle quali devo dare una risposta puntuale. Quanto ai ricordati 15 mila miliardi, il rapporto della commissione presieduta dal professor Carlo Scognamiglio indica che nel nostro sistema le possibilità di convertire enti pubblici economici – insisto sugli enti pubblici economici, non mi riferisco alle imprese partecipate dagli stessi enti, che è un problema diverso – in società per azioni e di collocamento delle azioni al pubblico sono ampie e vi è larga disponibilità in questo senso.

Per quanto riguarda la domanda relativa alla dimensione del nostro mercato finanziario, noi collochiamo ogni mese titoli nell'ordine delle decine di migliaia di miliardi. La questione è se non convenga offrire alle famiglie italiane un titolo alternativo, rappresentato dalla partecipazione in enti pubblici economici convertiti in società per azioni.

EMANUELE CARDINALE. Cioè, si tratterebbe di convertire i BOT in azioni?

GUIDO CARLI, *Ministro del tesoro*. No. Mi spiego meglio. Queste operazioni si propongono di restringere la dimensione del debito pubblico; se il bilancio dello Stato fosse in pareggio, l'effetto sarebbe la riduzione dello *stock*, ma poiché non è in pareggio, la conseguenza è un minor aumento dello *stock* stesso. La forma più appropriata dovrebbe essere la presentazione del fabbisogno al lordo delle dismissioni; l'incidenza sarebbe quella che risulterebbe se parte del fabbisogno fosse finanziato con il collocamento di titoli rappresentativi di partecipazioni in enti pubblici economici convertiti in società per azioni.

Il problema delle società partecipate è diverso, ne ha parlato il senatore Merloni. Quindi, sotto questo profilo, il sistema non si indebolisce né si rafforza; eventualmente diviene meno dipendente al vertice dall'ingerenza delle burocrazie di partito.

EMANUELE CARDINALE. Ho chiesto quanto il mercato borsistico italiano possa assorbire. Faccio un esempio: privatizzando gli enti economici e mettendo sul mercato un'azione appetibile, non corriamo il rischio di creare turbative nel mercato stesso, così che i risparmiatori vendono le azioni che oggi posseggono perché non hanno altri liquidi (a meno che non si convertano i titoli di Stato in azioni)?

GUIDO CARLI, *Ministro del tesoro*. Ogni mese, le famiglie italiane investono in titoli di Stato decine di migliaia di miliardi. L'alternativa è quella di offrire loro, in quantità assai piccola rispetto alla grandezza dei titoli di Stato in cui investono, un'opzione; ciò non si rivolge al mercato borsistico quale esso è e lo dimostra chiaramente ciò che è accaduto nei paesi in cui sono state compiute operazioni del genere, nonostante in quei paesi il mercato borsistico avesse una dimensione maggiore rispetto al nostro. Il numero dei titoli posseduti dal pubblico è aumentato nell'ordine di milioni di unità; quindi, il nostro è un discorso diverso, cioè abbiamo in mente la dimensione del mercato, che oggi è il terzo in ordine di grandezza nel mondo - Stati Uniti, Giappone, Italia - nel quale si collocano titoli di Stato. L'operazione da compiere è quella di offrire titoli alternativi a quelli di Stato.

Ciò non significa affatto distruzione degli enti né ancor meno incidere sulle loro partecipazioni nelle società attualmente partecipate. È questo il motivo per cui il provvedimento esordisce con queste parole: « Gli enti di gestione delle partecipazioni statali, gli altri enti pubblici

economici, nonché le aziende autonome statali possono essere trasformate in società per azioni ».

Questo è il problema che il Parlamento, nella sua autonomia, deve risolvere: se convenga mantenere l'attuale assetto di questi enti o non convenga che essi assumano forma di società per azioni, offrendo le azioni stesse al pubblico, osservando gli stessi principi seguiti nei paesi che hanno una tradizione di trasparenza dei mercati maggiore della nostra. Tuttavia, devo ripetere che il problema che abbiamo di fronte non è di carattere ideologico ma di carattere pratico. Dobbiamo confrontare il nostro sistema con quelli con cui entriamo in concorrenza, altrimenti accade, come in parte sta accadendo, che alcune attività si spostano al di fuori del sistema.

VINCENZO RUSSO. Tra poco si svolgeranno le elezioni in Gran Bretagna. Può darsi che vinca il partito laburista, che ha una cultura ed una proposta politica completamente diverse da quelle dei conservatori. In tal caso ci dovremmo confrontare con un'area la cui caratterizzazione attuale pone il problema in modo diverso rispetto alla proposta politica che ci verrà offerta. Non dimentichiamo che la Gran Bretagna è stata parte rilevante del volano del principio della privatizzazione.

GUIDO CARLI, *Ministro del tesoro*. Non riesco a chiarire questo concetto: il sistema con cui il nostro è più direttamente in competizione è quello esistente al centro dell'Europa e intorno al quale gravitano più di 100 milioni di persone; mi riferisco alla Germania, all'Olanda, al Belgio, al Lussemburgo, all'Austria e, in parte, alla Svizzera. Non so cosa accada in altri paesi limitrofi, i quali tendono, non dico ad essere inseriti in questo sistema, ma certamente a divenirne una sorta di proiezione esterna. È verso questo sistema che dobbiamo dirigere la nostra attenzione al fine di garantire la so-

pravvivenza delle attività economiche, perché nel settore delle attività più mobili – mi riferisco, ad esempio, alle contrattazioni di finanza – assistiamo ad uno spostamento fuori del nostro paese.

Ecco perché, al di là di qualsiasi concezione ideologica, dobbiamo chiederci se la così detta separatezza tra banche e industria sia valida in questa situazione di concorrenza con paesi quali la Germania Federale, che non applica tale principio.

La storia che ho fatto si proponeva soltanto di indicare, in primo luogo, che ci sono stati pochi casi in cui nel nostro paese si è intervenuti deliberatamente e molti quelli in cui l'intervento è stato dettato da motivi di salvataggio del sistema bancario. Oggi siamo di fronte ad un assetto che è quello che è e, senza rinnegare il nostro passato, dobbiamo chiederci quale sia il modo più efficiente per sopravvivere in concorrenza con quel sistema, supponendo di mantenere invariata la politica di integrazione del paese nella Comunità Europea.

Quando si dice che esistono industrie strategiche, occorre chiedersi se esistano ancor oggi in un'area di questa dimensione. La nostra strategia non è forse condizionata all'esigenza di conferire ai nostri cittadini, in tutte le loro manifestazioni di attività economica, opportunità identiche ai loro concorrenti, onde impedire non solo che le produzioni provenienti da altri paesi siano eccessivamente concorrenziali con le nostre sul territorio nazionale, ma che le nostre produzioni si spostino verso quelle aree? Non è questa una minaccia imminente, che certamente potrà restringere l'occupazione? Non è questa una situazione in cui l'accento dovrebbe essere posto su altri aspetti, che troppo spesso sono stati negletti, come quello dei servizi fondamentali che lo stato moderno deve offrire ai cittadini?

Non vorrei ricorrere ad un argomento che troppo spesso viene richiamato, ma vorrei far presente che i grandi meridionalisti hanno sempre messo l'accento non

sull'intervento diretto dello Stato nel Mezzogiorno, ma sull'intervento dello Stato per creare condizioni che consentissero lo sviluppo, muovendo dall'assunto che il quoziente medio d'intelligenza dell'italiano è uniforme; forse – io sono del nord – è più alto nel meridione. Sarebbe sufficiente ricordare l'opera di Giustino Fortunato. Comunque, ribadisco che abbiamo di fronte non un problema di carattere ideologico, bensì un confronto tra sistemi. Si tratta di decidere.

GIUSEPPE SINESIO. Vorrei porre una domanda al ministro: se cambiasse la politica economica del paese, si potrebbe favorire maggiormente lo sviluppo del Mezzogiorno?

GUIDO CARLI, *Ministro del tesoro*. Sono sufficientemente obiettivo per riconoscere che in questa materia pretendere di essere certamente nel vero significa dimostrare di non essere persone assennate.

Riconosco, quindi, che le soluzioni devono essere ricercate per tentativi. Desidero comunque sottolineare che nell'assumere le nostre decisioni dobbiamo dare più peso rispetto a quanto è stato fatto finora al confronto tra sistemi, nella convinzione che soltanto in tal modo possiamo metterci in concorrenza.

Una risposta alla domanda testé rivolta mi può essere rappresentata dalla constatazione che obiettivamente nel Mezzogiorno d'Italia esisterebbero tutte le condizioni per un'accelerazione dello sviluppo: in particolare, vi sono ancora molti giovani, il che, come è noto, non esiste più al nord.

Non si può dimenticare, inoltre, che alcune politiche che conduciamo (non vorrei addentrarmi in un terreno difficile), per esempio nel settore pensionistico, avranno in ultima istanza l'effetto di restringere la forza lavoro per aprire spazi agli immigrati.

Non dobbiamo dimenticare che nel mondo di oggi vanno affrontati problemi totalmente diversi: in primo luogo, la

maggior contiguità dei sistemi e quindi la necessità di modellare il proprio in funzione di quello con cui ci si deve confrontare maggiormente. In secondo luogo, i movimenti di massa di lavoratori che possono verificarsi potrebbero determinare profonde alterazioni anche nella struttura sociale del paese. Tutto, in sostanza, sta cambiando più rapidamente della nostra capacità di afferrare il mutamento. Conseguentemente, non riusciamo ad adeguare l'ordinamento giuridico allo stesso mutamento in corso.

In tale contesto, soluzioni che ieri potevano apparire cervellotiche oggi proba-

bilmente non lo sono più proprio nel quadro di questo confronto, che non significa minimamente rinnegare il passato.

Certamente, si potevano avere opinioni diverse; da parte mia, non condividevo tutte le opinioni di Enrico Mattei, ma credo sia notorio che sono stato suo grande amico personale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio nuovamente il ministro Carli per aver aderito all'invito della nostra Commissione ed i colleghi per il contributo portato al dibattito.

**La seduta termina alle 12,20.**