

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 957-A/*bis*

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 5<sup>a</sup> E 10<sup>a</sup> RIUNITE

(5<sup>a</sup> - PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(10<sup>a</sup> - INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(RELATORE PAGLIARINI)

Comunicata alla Presidenza il 15 febbraio 1993

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge  
19 dicembre 1992, n. 487, recante soppressione dell'Ente  
partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - EFIM

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri**

**dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato  
e, *ad interim*, delle partecipazioni statali**

**dal Ministro del bilancio e della programmazione economica  
e dal Ministro del tesoro**

*(V. Stampato Camera n. 2057)*

*approvato dalla Camera dei deputati il 4 febbraio 1993*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 5 febbraio 1993*

**INDICE**

Premessa .....	Pag.	3
«Non meno» di 9.000 miliardi .....	»	3
Manca il bilancio di liquidazione .....	»	4
Le banche si sono sostituite al Parlamento .....	»	5
La tutela del libero mercato .....	»	6
Le responsabilità degli organi sociali .....	»	7
Altre responsabilità .....	»	8
Conclusioni .....	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - Alla Camera il disegno di legge di conversione del decreto n. 487, recante la soppressione dell'EFIM, è già stato approvato. Tuttavia:

1) come vedremo, si è verificato un fatto nuovo e gravissimo;

2) è ancora in atto il contenzioso con la Commissione CEE per gli aiuti di Stato insiti in questo provvedimento;

3) il Parlamento non ha ancora ricevuto un bilancio recente dell'ente predisposto, invece che con i normali principi contabili di funzionamento, con i necessari principi contabili di liquidazione;

4) non è stato adeguatamente approfondito il problema della identificazione delle responsabilità e di come recuperare parte dei danni che lo Stato ha subito con azioni di responsabilità verso gli organi societari (amministratori, collegi sindacali e società di certificazione) dell'EFIM e delle società di capitale da esso controllate;

5) il Governo non ha riferito al Parlamento cosa intende fare per evitare che simili situazioni si ripetano, ed ovviamente mi riferisco in modo particolare all'IRI;

6) infine, come ho potuto rilevare dai resoconti stenografici delle sedute tenutesi alla Camera, in quella sede non è stato approfondito il problema dei rapporti tra l'ente e le sue controllate e gli istituti di credito che li hanno incredibilmente e senza alcuna logica finanziati, sostituendosi di fatto al Parlamento nelle decisioni sui fondi di dotazione.

Per questi motivi, è nostro dovere non dare nulla per scontato, rimboccarci le maniche ed affrontare con serietà e professionalmente l'esame di questo importante provvedimento.

*«Non meno» di 9.000 miliardi*

Il fatto nuovo a cui ho accennato è rappresentato dagli emendamenti del Governo con i quali alla Camera sono stati riformulati i commi 3 e 9 dell'articolo 5.

Il testo del comma 3 dell'articolo 5 del decreto-legge, nel testo originario presentato alla Camera, prevedeva che la Cassa depositi e prestiti avrebbe finanziato l'operazione di soppressione dell'ente e che per questo motivo era autorizzata alla emissione di obbligazioni *fino alla concorrenza* di 4.000 miliardi.

Se questi soldi non fossero bastati, il testo presentato alla Camera considerava la possibilità di stanziarne altri con successive disposizioni di legge: il Parlamento dunque avrebbe potuto e dovuto controllare il costo ingiustamente addossato ai contribuenti per la soppressione dell'EFIM.

Come si suol dire, i nostri concittadini ed i loro rappresentanti - con il testo originariamente presentato a Montecitorio - avrebbero saputo «di che morte dovevano morire», perchè vi erano gli elementi per calcolare il costo dell'operazione, peraltro ragionevolmente quantificato nella relazione tecnica.

Se la cifra stanziata non fosse risultata sufficiente, il Governo ne avrebbe dovuto rendere conto al Parlamento, che, se necessario, avrebbe approvato una nuova legge.

Ebbene, un incredibile emendamento approvato all'ultimo momento dalla Camera ha aumentato lo stanziamento da 4.000 a 9.000 miliardi; non solo, ma il nuovo testo, invece di indicare che il nuovo costo è approvato «fino alla concorrenza di 9.000 miliardi», introduce una nuova, terrificante ed illogica clausola aperta: esso prevede infatti testualmente che «la Cassa depositi e prestiti è autorizzata alla emissione di

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

obbligazioni e alla contrazione di prestiti per un controvalore di *non meno* di lire 9.000 miliardi».

Onorevoli colleghi, come la mettiamo? Se il Tesoro, cioè i contribuenti presenti e futuri, si indebita per 9.000 miliardi e cento lire questa legge è rispettata. *M.* è rispettata anche con un indebitamento di 100.000 miliardi, o di un milione di miliardi. Tutte queste cifre rappresentano «non meno» di 9.000 miliardi.

Per fortuna il nuovo testo emendato prosegue e, a proposito del «non meno di 9.000 miliardi», precisa che l'indebitamento sarà «comunque nei limiti delle compatibilità di bilancio indicate dal comma 9».

Meno male! Andiamo però a vedere cosa dice questo comma 9.

Nel comma 9 troviamo la clausola di copertura finanziaria, che recita testualmente: «All'onere complessivo derivante dall'applicazione del presente articolo, valutato in lire 1.500 miliardi a decorrere dall'anno 1994, si provvede mediante utilizzo parziale ...».

Così il Governo ci chiede di approvare una spesa che è «valutata» in 1.500 miliardi all'anno. Se è «valutata» vuol dire che questa è una stima e che il costo annuale può anche essere diverso.

E poi, di quanti anni stiamo parlando? 10? 100? 1.000? La risposta è nel comma 5, ma prima di darvi la soluzione voglio farvi notare che questa non è una legge, ma una caccia al tesoro. Non è possibile che i nostri concittadini abbiano sempre a che fare con testi poco lineari e poco comprensibili. Non è questo il modo di scrivere le leggi di un paese civile!

La risposta, dicevo, è nel comma 5: gli anni sono venti. La legge infatti prevede che il Ministro del tesoro, vale a dire tutti i contribuenti italiani, «provvede, a decorrere dal 1994 e per un massimo di venti anni, al rimborso alla Cassa depositi e prestiti ...».

La situazione dunque è questa: la soppressione dell'EFIM costerà non meno di 9.000 miliardi (quindi in teoria anche 100.000 miliardi, restando comunque nel pieno rispetto della legge), ma in ogni caso

non ci dobbiamo preoccupare, perchè il Governo «valuta» che non dovremmo (condizionale) pagare più di 1.500 miliardi all'anno per un massimo di vent'anni; 1.500 miliardi per vent'anni fa 30.000 miliardi, e questa, signori, è la stima di quanto costerà ai cittadini italiani la soppressione dell'EFIM.

Ma la sostituzione delle parole «fino alla concorrenza» con le parole «non meno di» ci fa capire che i signori del Governo sanno già che il costo sarà superiore.

Voi sapete che con l'ISI, l'imposta straordinaria sulla casa, questo Stato ha incassato circa 6.000 miliardi. Quindi è come se ogni contribuente italiano dovesse versare allo Stato cinque volte l'ammontare di questa tassa per poter chiudere l'EFIM.

Ma, come abbiamo visto, con il testo emendato non si può nemmeno essere sicuri che questo costo enorme non sarà superato. Infatti, pesa come una pietra quella cambiale in bianco dentro alla parola «non meno»: è assolutamente necessario modificarla in «non più» o, almeno, ripristinare il vecchio testo che prevedeva «fino alla concorrenza».

#### *Manca il bilancio di liquidazione*

È vero che una modifica, anche piccola, come quella indicata in precedenza, farebbe decadere il decreto, che è datato 19 dicembre.

Lasciatemi dire tuttavia, molto chiaramente, che la cosa non sarebbe poi tanto grave.

Vedremo tra un attimo il problema dei rapporti con le fantomatiche banche straniere che sta tanto a cuore ai nostri ministri economici, ma lasciatemi sottolineare prima che qui stiamo approvando una spesa veramente significativa senza avere nessuno strumento di controllo.

Infatti nè il Senato nè la Camera hanno ricevuto il bilancio civilistico e consolidato di liquidazione dell'ente, vale a dire quel bilancio nel quale i normali principi contabili di funzionamento sono abbandonati e vengono sostituiti dai principi di liquidazione.

Questi principi, che sono naturalmente diversi da quelli civilistici, sono applicabili a tutte le attività e passività del gruppo e solo da tale bilancio *pro forma* il Parlamento potrà capire quale è la stima aggiornata del costo di questa operazione, poichè la maggior parte dei beni, ivi incluse alcune società controllate, dovrà essere valutata al presunto prezzo di realizzo.

Inoltre, dovranno essere incluse in questo bilancio *pro forma* tutte le passività, anche quelle di firma, sulle quali si stima di dover intervenire.

In assenza di questo documento il Parlamento non è in grado di approvare nessuna legge, perchè non è messo in grado di controllare se il costo ragionevolmente prevedibile è di 4.000 miliardi, o di 9.000, o di 90.000, o di quale cifra intermedia.

#### *Le banche si sono sostituite al Parlamento*

Il Ministro del tesoro non perde occasione per ricordare che questo provvedimento deve assolutamente essere approvato prima della sua decadenza perchè dobbiamo onorare i debiti dell'ente verso alcune banche, sia italiane che internazionali.

Cari colleghi, supponete di essere il responsabile dell'ufficio fidi di un istituto di credito, e che io venga a chiedervi un finanziamento. Però fate finta che io non sia un senatore della Lega Nord ma un noto frequentatore di case da gioco. Supponete anche che questo giocatore da vent'anni perda regolarmente, che non abbia nè un patrimonio nè un lavoro, ma che abbia uno zio ricco che, per evitare che il buon nome della famiglia venga infangato, fin'ora abbia sempre pagato i debiti di gioco.

Supponete di essere ragionevolmente certi, perchè ve lo ha detto un amico dello zio, che prestandomi dei soldi a tassi elevati il vostro istituto di credito recupererà il capitale e realizzerà un ottimo profitto. E supponete anche di essere certi che io tornerò da voi, perchè non so e non voglio fare altro.

La domanda è: voi mi prestereste dei quattrini?

Io penso che le banche pubbliche che hanno prestato soldi all'EFIM si sono

trovate più o meno in questa situazione, e non hanno certamente agito in modo professionalmente corretto. A mio giudizio esse sono come minimo colpevoli di «incauto affidamento» ed hanno causato enormi danni alla nostra economia.

È fin troppo evidente che i bilanci del gruppo non li hanno nemmeno letti.

Se li avessero non dico analizzati, ma letti, anche solo superficialmente, sarebbero giunte alle stesse conclusioni cui è giunto un giornalista, molto bravo ma non particolarmente esperto di bilanci, Alessandro Wagner, che nel lontano dicembre 1991 scriveva su uno dei primi numeri dell'«Indipendente», a quei tempi ancora guidato da Levi: «La sopravvivenza di breve periodo dell'EFIM sembra quindi legata ai 1.550 miliardi di fondi di dotazione bloccati quest'anno dalla Corte dei conti ma inclusi nella nuova finanziaria, oltretutto dall'indebitamento bancario. È però quanto meno discutibile l'opportunità di fornire all'EFIM questi soldi».

Ho notato con piacere che il collega Sposetti, nel corso dell'esame di questo provvedimento presso le Commissioni riunite 5ª e 10ª, ha fatto rilevare la grave posizione delle banche pubbliche che nell'erogazione dei finanziamenti non hanno provveduto ad una verifica della solidità (ed io aggiungo delle prospettive) dell'EFIM. Ed ha perfettamente ragione il collega Roveda quando ha dichiarato alle Commissioni riunite che queste banche hanno erogato denaro ad un soggetto inadempiente essendo perfettamente conscie della sua situazione. *La verità è che alcune banche che hanno prestato dei soldi all'EFIM di fatto si sono sostituite al Parlamento.*

Alcuni di questi istituti di credito hanno agito con leggerezza ed hanno procurato danni all'economia del paese.

Quindi io ritengo che il ministro Barucci non dovrebbe agitarsi tanto perchè i contribuenti italiani paghino i debiti dell'EFIM verso le banche. Anzi, dico che ad alcune di queste banche lo Stato italiano dovrebbe fare causa e chiedere il risarcimento dei danni.

Per quanto riguarda poi le banche straniere, che i bilanci e le prospettive aziendali

li studiano ed analizzano con il microscopio, il Governo dovrebbe dirci di quali banche si tratta e chi è intervenuto, e con quale autorità, con la firma di fidejussioni ed altre garanzie.

È per questo motivo che abbiamo predisposto l'ordine del giorno esposto qui di seguito:

Il Senato,

considerato

che il non facile lavoro di banchiere e di intermediario finanziario deve essere svolto nel rispetto di norme e di principi legali, nonché di principi etici ormai consolidati,

che tali norme e principi legali sono diversamente formulati nei paesi della CEE, e che per essi è in atto un significativo processo di armonizzazione,

che i principi etici fondamentali dei mercati finanziari non richiedono alcuna armonizzazione, essendo patrimonio comune di tutti i paesi civili,

che un principio etico generalmente accettato e rispettato in tutti i mercati finanziari prevede che non devono essere forniti mezzi finanziari ad imprese e a soggetti palesemente incapaci, in passato, nel presente e nelle ragionevoli proiezioni future, di operare economicamente e di generare quei flussi di cassa che si possono stimare sufficienti per restituire i prestiti ricevuti,

che gli operatori dei mercati finanziari non possono mai derogare a tale principio etico, anche quando esso viene solo debolmente considerato nelle norme legali (incauto affidamento),

convinto che il mancato rispetto di tale principio etico costituisce colpa grave in quanto ne possono derivare gravissimi danni all'incapace, sia esso una persona fisica, una persona giuridica, ovvero un ente economico dello Stato,

constatato

che nel caso dell'EFIM una semplice analisi dei bilanci civilistici e consolidati

dell'ente e delle società controllate avrebbe evidenziato a partire dal 1987 una carenza di patrimonio ed una totale assenza nel breve, nel medio e nel lungo periodo di prospettive economicamente valide nonché della capacità di generare profitti e flussi di cassa,

che concedendo finanziamenti all'EFIM ed alle sue controllate negli esercizi successivi al 31 dicembre 1987 alcuni istituti di credito hanno operato senza professionalità e senza rispettare il principio etico identificato in precedenza,

che tali istituti di credito si sono di fatto sostituiti consciamente al Parlamento nell'elargire fondi di dotazione all'ente,

che operando in questo modo essi hanno contribuito in maniera determinante a peggiorare la sua situazione debitoria e lo hanno oggettivamente messo nella condizione di proseguire una gestione disastrosa e senza prospettive economiche,

impegna il Governo:

a rimborsare gli istituti di credito solamente dopo aver valutato che i finanziamenti sono stati concessi in buona fede e nel rispetto dei principi etici e professionali dei mercati finanziari in presenza di situazioni di palese insolvenza presente e prospettica del debitore;

a richiedere agli istituti di credito che non hanno rispettato i principi indicati in precedenza il risarcimento per i danni che il dissennato elargire di finanziamenti ha procurato allo Stato ed ai lavoratori dipendenti del gruppo, il cui reinserimento in imprese sane o risanabili è oggi oggettivamente più difficile che in passato;

ad investigare, utilizzando una apposita commissione di inchiesta, sui motivi, pressioni e fidejussioni che hanno convinto alcuni primari istituti di credito italiani e stranieri ad operare nell'assenza delle più elementari regole professionali ed etiche rispettate in tutti i mercati finanziari.

*La tutela del libero mercato*

Come sapete, l'articolo 92 del Trattato di Roma vieta gli aiuti di Stato quando essi

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

possono turbare il funzionamento dell'economia di mercato e della libera concorrenza.

È evidente che il decreto che stiamo esaminando è in netto contrasto con le direttive comunitarie, ed infatti nei loro interventi presso le Commissioni riunite 5<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> sia il Ministro del tesoro che il relatore Picano ed il collega Granelli hanno fatto riferimento ad una controversia in atto con la CEE.

Questo è un altro buon motivo per lasciare decadere il decreto ed approvare un testo coerente con gli accordi che stiamo negoziando a Bruxelles, e sui quali chiedo al Governo di fornire dettagliati ragguagli al Senato.

#### *Le responsabilità degli organi sociali*

Questo provvedimento non prevede alcun tipo di intervento legale finalizzato al tentativo di recuperare parte dei danni che il Tesoro ha subito, agendo in giudizio contro chi ha operato in malafede ovvero contro quegli organi sociali che non hanno fatto il loro dovere.

Mi riferisco in particolare:

a) agli amministratori, direttori generali e dirigenti responsabili del dissesto dell'ente e delle società direttamente o indirettamente controllate;

b) ad alcuni membri dei vari collegi sindacali. Ricordo infatti che la IV direttiva CEE, notificata nel 1978, prevede che l'organo di controllo, vale a dire il collegio sindacale, deve vigilare in modo da tutelare gli interessi tanto dei soci come dei terzi. Cosa che evidentemente non è stata fatta da alcuni collegi sindacali;

c) ad alcune società di revisione che hanno rilasciato certificazioni legali sui bilanci dell'ente soppresso e delle società direttamente o indirettamente controllate.

Ricordo, a quest'ultimo proposito, che ai sensi della legge 12 agosto 1977, n. 675, i bilanci di tutte le controllate dell'EFIM erano «certificati» secondo un pessimo schema che la Consob ha dovuto predisporre per rispetta-

re la lettera del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 136.

Questa è la legge vigente sulla certificazione nel nostro paese. Essa è quanto di più distante si possa immaginare dalla prassi internazionale e dalla più seria prassi italiana del controllo indipendente sulla sostanza dei bilanci.

Nondimeno, questa inutile «certificazione», che troppo spesso assume le caratteristiche di un alibi per gli amministratori invece che di un istituto al servizio dei terzi, viene imposta a tutte le partecipazioni statali, a tutte le società quotate in borsa, alle società di assicurazione e a tante altre imprese, facendo letteralmente «morire dalle risate» gli operatori finanziari internazionali quando si trovano tra le mani il ridicolo, chilometrico e burocratico documento che sintetizza le conclusioni della «certificazione» all'italiana alla quale tuttavia alcuni componenti di questo Governo sembrano particolarmente affezionati, forse perchè consente troppo spesso di non evidenziare nulla, ivi incluse le tangenti e la contabilità nera.

In relazione alle responsabilità degli organi sociali delle società di capitale del gruppo EFIM abbiamo quindi predisposto il seguente ordine del giorno:

**Il Senato,**

convinto che la gestione economicamente e socialmente disastrosa dell'EFIM non è riconducibile a problemi di mercato o di congiuntura, ma che vi siano precise e gravi responsabilità da parte dei gestori e da parte di chi avrebbe dovuto controllarne l'operato,

impegna il Governo a promuovere tempestivamente le necessarie azioni giudiziarie di responsabilità, finalizzate anche al recupero dei danni subiti dalla collettività:

a) verso gli amministratori, i direttori generali ed i dirigenti responsabili del dissesto dell'ente e delle società direttamente o indirettamente controllate;

b) verso quei membri dei collegi sindacali che non hanno esercitato la necessaria vigilanza a tutela dei soci e dei terzi

nell'ente e nelle società di capitale da esso direttamente o indirettamente controllate;

c) verso quelle società di revisione che hanno rilasciato certificazioni legali sui bilanci dell'ente e delle sue partecipazioni ai sensi della legge 12 agosto 1977, n. 675, ovvero del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 136, ove venga dimostrata la mancata applicazione, in tali bilanci, dei postulati della prudenza e della competenza, e la mancata evidenziazione nelle relazioni di certificazione dell'oggettiva assenza di autonome condizioni per la continuità aziendale.

#### *Altre responsabilità*

Oltre agli organi sociali vi sono altre responsabilità, ben identificate dal relatore Picano che alle Commissioni riunite ha correttamente ricordato che «non si può negare che ci troviamo di fronte ad una gestione disastrosa, che in molti, Governo, Parlamento e Corte dei conti, hanno fatto finta di non vedere».

Su questo punto mi aspetto che il Governo vorrà riferire in sede di replica, e mi aspetto anche di poter votare su emendamenti ed ordini del giorno dei colleghi, anche della maggioranza, finalizzati ad identificare le responsabilità ed a predisporre tecniche di controllo meno burocratiche, meno formali e più di sostanza volte a prevenire in futuro il ripetersi di simili situazioni.

Su questo argomento la Lega Nord ha predisposto il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

constatato che nella gestione dell'EFIM non si può negare che ci siamo trovati di fronte ad una gestione disastrosa che in molti, Governo, Parlamento e Corte dei conti, hanno fatto finta di non vedere,

temendo fortemente il ripetersi di situazioni analoghe, in modo particolare per l'IRI, che avrebbero effetti dirompenti sulla nostra economia e sull'occupazione,

impegna il Governo:

a riferire immediatamente al Senato, consegnando anche una dettagliata relazio-

ne scritta contenente poche parole e tanti numeri, sulla situazione finanziaria di tutti gli enti e di tutte le società di capitale controllati direttamente, indirettamente o per interposta persona dallo Stato. La relazione dovrà includere anche tutte le notizie sulle garanzie concesse dallo Stato;

a fissare limiti invalicabili di indebitamento supportati da garanzia dello Stato per tutti gli enti e per tutte le società di capitale controllati direttamente, indirettamente o per interposta persona dallo Stato, in modo da evitare, come è successo per l'EFIM, che gli istituti di credito si sostituiscano al Parlamento;

a riferire al Senato quali procedure e quali tecniche di controllo non hanno funzionato nel caso dell'EFIM, e cosa intenda fare per evitare il ripetersi di tali situazioni.

#### *Conclusioni*

Il testo del decreto, come emendato dalla Camera, non può dunque ragionevolmente essere convertito in legge, perchè include una clausola aperta troppo pericolosa.

Non ritengo nè tecnicamente corretto nè rispettoso verso i contribuenti italiani approvare una legge che dice in sostanza «spendi pure tutto quello che ti pare».

Al contrario, come abbiamo visto, vanno tenuti presenti i problemi con la Commissione CEE e con quegli istituti di credito che si sono sostituiti al Parlamento, ed è necessario individuare le responsabilità degli organi sociali e procedere giudizialmente per il recupero dei danni sofferti.

Infine, le piccole e le medie imprese che hanno fornito in buona fede beni e servizi alle società del gruppo devono essere tutelate, ma ciò è possibile anche senza convertire questo decreto, perchè - come sapete - l'articolo 26 del decreto-legge n. 8 del 1993 sulla finanza derivata (di cui si propone la conversione in legge con l'atto Senato n. 905), stanziava comunque 300 miliardi per le urgenti necessità dell'EFIM.

PAGLIARINI, relatore di minoranza