

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 923-A)

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(RELATORE MERLONI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 febbraio 1973
(V. Stampato n. 762)*

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 1° marzo 1973*

Conferimento di un fondo di dotazione
all'Ente nazionale per l'energia elettrica

Comunicata alla Presidenza il 2 aprile 1973

ONOREVOLI SENATORI. — A dieci anni dalla nazionalizzazione dell'industria elettrica, si può ritenere di avere elementi sufficienti per un primo consuntivo dei risultati dell'operazione. È anzitutto da rilevare come l'intervento pubblico in questo settore chiave dell'economia abbia corrisposto a inderogabili esigenze di interesse generale. Basta ricordare infatti come le tariffe elettriche fossero, al momento della nazionalizzazione, non solo a un livello tra i più alti d'Europa, ma anche al di sopra di una giusta remunerazione dei costi e degli investimenti. Si pensi altresì come la nazionalizzazione, bloccando le tariffe ai livelli del 1959, contribuì non poco a diffondere le utenze a prezzo ragionevole su tutto il territorio nazionale, rispondendo alle esigenze dello sviluppo economico. La nazionalizzazione, inoltre, ha avuto l'effetto di regolarizzare gli interscambi di energia tra le diverse aziende produttrici con vantaggi dal punto di vista economico e della regolarità e uniformità delle forniture. Essa infine ha garantito l'attuazione di certe realizzazioni di carattere sociale che difficilmente le imprese private avrebbero conseguito; citiamo tra tutte l'elettrificazione rurale, che è giunta a un elevato livello la diffusione e che l'Enel si propone di completare in breve tempo.

Per contro, si rendono necessarie anche altre considerazioni. La nazionalizzazione ha prodotto un trasferimento notevole di mezzi dall'Ente di Stato alle imprese private sotto forma di indennizzi; si tratta di un totale di 1.700 miliardi (di cui 506 ancora da versare a fine 1971) che l'Enel ha reperito sul mercato dei capitali ai tassi correnti e che sono stati pagati ad aziende ex elettriche, le quali non sempre hanno impiegato nel modo più razionale e redditizio l'enorme massa di capitali ricevuti. È significativo, a questo proposito, il caso della « Montecatini Edison », in cui la grande disponibilità di mezzi finanziari ricevuti sotto forma di indennizzi, è stata dispersa in investimenti slegati e disorganici, dando luogo ai risultati negativi che tutti conosciamo.

Inoltre, un confronto del prezzo medio dell'energia in Italia con quello praticato

da altre aziende europee nazionalizzate, ci dice che, malgrado queste ultime abbiano ripetutamente aumentato le loro tariffe dal 1963, il prezzo medio dell'energia in Italia è ancora il più alto. A titolo di esempio, nel 1971, contro un ricavo medio di 16 lire per KWh fatturato ad utenti, per l'Enel, si hanno 14 lire per l'Ente nazionalizzato francese e 13,2 lire per l'Ente nazionalizzato inglese. Ciò pone il prezzo dell'energia elettrica in Italia in posizione meno competitiva rispetto ad altri Paesi europei, e, in taluni casi, ha impedito l'insediamento in Italia di imprese industriali europee ad alto impegno di energia elettrica.

È inoltre da rilevare come la fusione delle diverse Società in una unica Azienda non sia stata completamente seguita da una corrispondente integrazione organizzativa e strutturale e dalle conseguenti economie di scala. Non è forse a sproposito che si rileva come gli attuali compartimenti dell'Enel ricalchino, grosso modo, le aree di concessione delle vecchie società elettriche. Pertanto, i benefici attesi sul piano della economia della gestione non sono stati corrispondenti alle aspettative.

Infatti la nazionalizzazione è stata accompagnata da una burocratizzazione nelle strutture e nel comportamento del personale. Ciò ha provocato, come vedremo meglio più avanti, una anormale lievitazione nei costi del personale e di tutto l'apparato amministrativo. Tutto ciò fa sorgere perplessità, sia pure *a posteriori*, sulle modalità della operazione attuata dieci anni or sono.

Non c'è alcun dubbio, ripetiamo, che in un campo così importante ai fini sociali e dell'interesse generale, quale quello della produzione e della distribuzione dell'energia elettrica, non fosse necessario far intervenire la mano pubblica, anche per limitare lo enorme sovrapprezzo con cui l'energia veniva fornita agli utenti. Ci appare però lecita la considerazione che ciò potesse essere fatto con mezzi meno straordinari che non la nazionalizzazione; ad esempio, con l'intervento dello Stato nelle imprese elettriche tramite l'IRI o un apposito Ente di gestione.

Ciò premesso, rileviamo come, al momento presente, pur con una gestione economi-

camente più sana di altri Enti di Stato, l'Enel si trovi a dover fronteggiare una situazione finanziaria che desta serie preoccupazioni, specie per gli anni futuri. Due sono i problemi che dobbiamo affrontare: il progressivo deterioramento della situazione economica dell'Ente ed il notevole fabbisogno finanziario richiesto dal piano degli investimenti.

In merito al deterioramento della situazione economica, dalla relazione che accompagna il bilancio dell'Ente al 31 dicembre 1971 si rilevano i seguenti dati. Gli indennizzi corrisposti dall'Ente a tutto il 1971 alle Società nazionalizzate sono stati di 1.720 miliardi circa, comprensivi di quote capitale, interessi ed acconti. Nello stesso periodo, sono stati fatti investimenti fissi per 3.775 miliardi a fronte di ammortamenti totali per 1.159 miliardi. Questi ammortamenti, però, sono stati ottenuti come valore residuale tra componenti attive e componenti passive del reddito. Un ammortamento adeguato, fatto secondo le aliquote usate dalle Società elettriche prima della nazionalizzazione (globalmente il 60,81 per cento del massimo ammesso fiscalmente) avrebbe portato a stanziare 1.530 miliardi; si ha quindi che l'Enel ha fatto ammortamenti inferiori di 371 miliardi a quelli ritenuti economicamente sufficienti. La situazione peggiorerà nel bilancio 1972, per il quale si prevede una quota di ammortamento nulla.

L'autofinanziamento globale del periodo è stato di 1.541 miliardi, corrispondente al 40,83 per cento dell'ammontare degli investimenti effettuati, ma esso è sceso da un massimo annuo del 64,5 per cento (1964) al 28,09 per cento del 1971 e si stima che nel 1972 abbia superato di poco il 7 per cento. Per affrontare le occorrenze finanziarie, originate soprattutto dagli investimenti e dal pagamento degli indennizzi, l'Ente è ricorso soprattutto a prestiti obbligazionari che, a fine 1971, ammontavano a 3.925 miliardi lordi, di cui 500 rimborsati; la quota rimborsata è pertanto bilanciata negativamente dallo scoperto bancario a breve termine a fine esercizio. Il costo di queste operazioni di finanziamento è stato finora sopportato dal

conto economico dell'Ente, ma non c'è alcun dubbio che la situazione tenderà ad aggravarsi di fronte agli impegni futuri. Anzi, i conti economici futuri saranno pesantemente condizionati da alcuni fatti verificatisi in questi ultimi anni, e cioè:

l'aumento del costo dei materiali e delle materie prime;

i maggiori costi derivanti dalla necessità di corrispondere alle nuove istanze di tutela dell'ambiente;

l'aumento dei costi del personale.

Circa i materiali e le materie prime rileveremo come i prezzi di alcuni materiali utilizzati nella costruzione degli impianti elettrici abbiano subito aumenti notevoli. Ricorderemo tra essi il rame, che tra il 1961 e il 1971 è aumentato di circa il 70 per cento. E inoltre da ricordare che l'aumento del prezzo dei combustibili conseguente all'aumento dei costi di produzione e dei moli per i prodotti petroliferi ha inciso, sul bilancio dell'Ente nel 1971, con maggiori costi per 35 miliardi.

Per quanto riguarda i problemi originati dalle esigenze di tutela dell'ambiente, assistiamo, come è a tutti noto, ad un notevole risveglio di una coscienza ecologica, talora mal diretta, che bloccando in diverse occasioni l'installazione di nuove centrali, ha frenato l'aumento e il potenziamento della capacità produttiva ed ha costretto l'Ente a sostenere oneri particolarmente rilevanti per il trasporto dell'energia da località lontane a quella di utilizzo e per l'impiego di particolari combustibili. Ai maggiori gravami di costo si aggiungono quelli tecnici derivanti dal ritardo che l'Enel sta già subendo nel programma di installazione di nuove centrali termiche e alla difficoltà con cui è reperibile sul mercato italiano l'olio combustibile a basso tenore di zolfo richiesto per ridurre l'inquinamento atmosferico. Tutto ciò non potrà non ostacolare lo sviluppo industriale; addirittura si possono prevedere, come molto probabili, temporanee sospensioni nella fornitura dell'energia. Già in talune Regioni e in taluni periodi dell'anno, l'Enel ha dovuto ridurre l'erogazione nelle ore di punta.

A questo proposito siamo fermamente convinti che la difesa dell'ambiente sia una delle esigenze primarie del nostro tempo, ma siamo anche convinti che essa vada fatta contemperandola e armonizzandola con altre primarie esigenze quale, appunto, quella dello sviluppo industriale. Siamo del parere che dire no in modo incondizionato alle centrali termoelettriche è una posizione sterile e pericolosa, per non dire contraddittoria, specie per le Regioni del Centro-Sud, dove si richiede a gran voce l'industrializzazione e si frappongono poi ostacoli alle condizioni che per essa sono di base.

Particolare importanza, infine, nel conto economico dell'Enel, hanno i costi del personale. È stato affermato che la dinamica retributiva del personale dell'Enel ha seguito quella globale dell'industria italiana; è però da ricordare come le retribuzioni del personale delle aziende elettriche subirono una importante lievitazione al momento della nazionalizzazione, sì che la base da cui partì lo sviluppo delle retribuzioni dei dipendenti dell'Ente fu molto più alta di quella dei lavoratori degli altri settori. Nel 1971 il costo medio per addetto dell'Enel era di circa 5 milioni e 400.000 lire annue, contro i 3.800.000 rilevati dalla Mediobanca per le 555 maggiori aziende industriali italiane: ciò corrisponde a una differenza del 42 per cento.

Confrontando questi costi medi con quelli delle altre aziende nazionalizzate, si ha che essi sono al livello di quelli dell'Ente nazionalizzato francese e sono notevolmente al di sopra di quelli dell'Ente inglese, per il quale il costo medio annuo del personale è di lire 2.940.000; trattasi di differenza indubbiamente importante, pur tenendo conto della minore incidenza che in Inghilterra hanno gli oneri sociali sul costo del personale. Infine la produttività per addetto è la più bassa tra quelle delle aziende nazionalizzate in Europa: nel 1971 contro 1,28 milioni di KWh per addetto in Francia e 1.000.000 di KWh per addetto in Inghilterra, si sono avuti 780.000 kWh in Italia: sono dati di un certo rilievo, anche se non sono perfettamente comparabili, date le diverse strutture degli enti nazionalizzati.

Tutto ciò fa sì che nel costo di produzione del KWh, il costo del personale incida (1971) per il 48,5 per cento in Italia contro il 29,8 in Francia e il 26,1 in Inghilterra. Tutti questi rapporti numerici si aggravano nella situazione economica del 1972, di cui non si dispongono ancora i dati definitivi. A un incremento 1971-1972 di 80 miliardi di fatturato (+ 6,2 per cento), corrisponde un aumento del costo del personale di 138 miliardi (+ 24,3 per cento). Ne segue che più della metà del costo per KWh è costituito dal costo del personale (53 per cento). Ne segue anche che il costo medio per addetto sale a valori vicini a 7 milioni annui; di gran lunga al di sopra del costo medio dei lavoratori italiani nell'industria.

Ci sembra d'obbligo, a questo punto, anche un richiamo al senso di responsabilità dei sindacati. Una situazione tanto privilegiata ci appare ingiustificata sul piano delle effettive condizioni di lavoro e deve essere contenuta se vogliamo evitare pesanti conseguenze sui bilanci familiari e delle imprese. Non ci riferiamo tanto e solamente ai costi del personale operaio, quanto piuttosto a quelli dell'apparato amministrativo e dirigenziale.

Sono infine da menzionare, sempre a proposito dei costi del personale, gli effetti dell'applicazione all'Enel della legge 24 maggio 1970 n. 336 sul collocamento anticipato a riposo degli ex combattenti dipendenti dello Stato; secondo quanto affermato dal professor Romano Prodi al recente Convegno economico di Perugia, se si tiene conto delle domande di congedo anticipato che l'Enel ha in corso (23.000 su 105.000 dipendenti), la suddetta legge comporterebbe un impegno finanziario di 380 miliardi, molto più del fondo di dotazione previsto dal disegno di legge in esame.

Pertanto la situazione economica generale dell'Ente si è progressivamente deteriorata e non vi sono segni di miglioramento per il futuro. Di converso, il fabbisogno finanziario è molto elevato. L'Enel si trova infatti a dover affrontare il problema dell'adeguamento della produzione di energia ai fabbisogni. È un problema urgente e inderogabile perchè condiziona in modo fondamentale lo svi-

luppo economico. Il fabbisogno di energia elettrica in Italia si raddoppia, all'incirca, ogni dieci anni; con tale dinamica si stima che esso, nel 1980, sarà compreso tra 225 e 260 miliardi di KWh e nel 1990 tra 450 e 600 miliardi di KWh.

Una simile prospettiva pone notevoli problemi tecnici e finanziari. Primo fra tutti quello delle fonti di energia. Si sa che lo sfruttamento dell'energia idrica non offre, in Italia, pratiche possibilità di ulteriore sviluppo. La quota di energia elettrica prodotta in centrali idroelettriche va quindi continuamente diminuendo a favore di quella prodotta in centrali termoelettriche e nucleari, e in questa direzione sono orientati, almeno nel medio termine, i programmi dell'Enel. Ma per questo tipo di centrali occorre considerare il problema della disponibilità di combustibile. Le riserve petrolifere diventano sempre più limitate in rapporto ai fabbisogni e tendono, nel lungo termine, ad esaurirsi. Di qui la necessità di accelerare, nel quadro di una politica globale delle fonti di energia, l'installazione di centrali elettrotermo-nucleari, che avrebbero, contro l'onere di maggiori investimenti specifici, i vantaggi di un minore costo di esercizio per KWh prodotto, e di una diversificazione delle fonti di approvvigionamento del combustibile, di indubbia utilità dal punto di vista della politica economica internazionale.

L'Enel è già avviato in questa direzione con tre centrali nucleari in esercizio e due in programma per il 1975. Occorre guardare con particolare attenzione a questa fonte di energia elettrica che nel 1990 costituirà oltre il 50 per cento dell'energia elettrica prodotta in Italia. Per affrontare questo futuro l'Enel prevede investimenti per 5.884 miliardi fino al 1977 al ritmo medio di circa 1.000 miliardi all'anno.

Questo programma, sulla cui opportunità ed urgenza non vi sono dubbi, non potrà essere finanziato, come si è visto, da mezzi interni dell'Ente. Di fronte a quest'insieme di considerazioni il fondo di dotazione di 250 miliardi in cinque anni ha esclusivamente il valore di un intervento di urgenza, non potendosi pensare che esso possa essere uno strumento adeguato ad affrontare in modo

organico le prospettive economiche e finanziarie che l'Ente ha davanti a sé. Esso quindi va riguardato esclusivamente come un provvedimento di pronto intervento e come tale se ne raccomanda l'approvazione; vanno però ricercati altri strumenti per conferire all'Ente i mezzi per gli impegni futuri, anche in rapporto alle conseguenze sul sistema economico globale.

Occorre in fatti considerare che il ricorso dell'Enel al mercato finanziario, a causa del volume dei mezzi richiesti, provoca conseguenze non trascurabili sull'equilibrio di esso e sul costo del danaro. Lo stesso effetto turbativo ha il ricorso al conferimento di successivi fondi di dotazione, che lo Stato deve necessariamente reperire sul mercato finanziario. E peraltro, il ricorso a fondi di dotazione dovrebbe essere riguardato come un intervento di tipo eccezionale.

La revisione delle tariffe appare quindi lo strumento più valido a ristabilire l'equilibrio economico dell'Ente, sia dal punto di vista aziendale, sia dal punto di vista dell'economia globale. Occorre peraltro tenere nel massimo conto le modalità con cui questa revisione andrebbe fatta. Infatti un aumento sensibile e concentrato delle tariffe elettriche non mancherebbe di avere affetti pesantemente inflazionistici.

Proponiamo quindi lo studio e la realizzazione di un meccanismo che adegui per piccole variazioni e in modo continuo e costante le tariffe, secondo un parametro ancorato al costo dei fattori della produzione, anche se con una progressività inferiore; ciò avrebbe l'effetto di produrre limitate ripercussioni sul livello generale di prezzi e consentirebbe contemporaneamente all'Ente di raccogliere dall'interno della gestione i mezzi finanziari necessari. A ciò, inoltre, potrebbe accompagnarsi l'istituzione di tariffe preferenziali che incoraggino i consumi nei periodi di minore carico, ad esempio la notte.

L'adeguamento delle tariffe è stato del resto individuato come mezzo di riequilibrio economico anche dagli stessi responsabili dell'Enel i quali affermano che, se a decorrere dal 1969 le tariffe elettriche ed i contributi di allacciamento fossero stati aumentati del 10 per cento rispetto ai livelli '59, l'Ente

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sarebbe stato in grado di effettuare gli ammortamenti nell'adeguata misura. Un'indicazione su come dovrebbe essere questo tipo di meccanismo è la delibera del CIP del 19 dicembre 1972 che, a fronte dell'introduzione dell'IVA, aumenta di 7 lire dal 1° gennaio 1973 il prezzo dell'energia per illuminazione. Inoltre, tenuto conto della sempre maggiore importanza che assumerà l'energia elettrica di produzione nucleare, lo Stato potrebbe assumere direttamente, attraverso una legge speciale, l'onere finanziario connesso con i programmi nucleari. Ciò al duplice scopo di potenziare le conoscenze e le tecniche in questo campo e di aumentare rapidamente la capacità di produzione elettrotermo-nucleare. Un simile provvedimento, inoltre, contribuirebbe ad alleggerire le occorrenze finanziarie dell'Enel.

Ribadiamo quindi le necessità di conferire all'Enel il fondo di dotazione, ma riteniamo che esso non sia sufficiente dovendosi integrare tale contributo di emergenza con provvedimenti di più ampia validità. L'Enel per contro dovrà operare il massimo sforzo per attuare il processo di integrazione e di razionalizzazione della struttura aziendale e il miglioramento dell'efficienza produttiva. A questo proposito l'indice di KWh prodotti per addetto ci appare un parametro significativo per confronti nel tempo e con altre aziende. Dovrà inoltre porre ogni suo impegno nel promuovere la diffusione delle utenze, sia ai fini sociali, quale, ad esempio, il completamento dell'elettrificazione rurale, sia ai fini

più strettamente economico-commerciali, quale l'aumento delle utenze per gli usi domestici, particolarmente remunerative, la cui diffusione contribuirebbe non poco alla riduzione dell'inquinamento atmosferico nei centri urbani.

Per concludere, è compito fondamentale dell'Enel assicurare all'economia nazionale i fabbisogni di energia elettrica necessari allo sviluppo di costi più accessibili; per tale scopo è necessario che l'Ente migliori continuamente l'efficienza produttiva, la struttura organizzativa, l'attività di promozione delle utenze. In questo quadro dovrà essere inserito il contributo dei sindacati per una equilibrata visione della dinamica retributiva.

Lo Stato, per sua parte, dovrà favorire i programmi dell'Ente, quale l'elettrificazione diffusa, e rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'installazione e allo sviluppo delle centrali termiche e nucleari. Nel quadro dell'impegno che il Governo assume con l'articolo 6 del disegno di legge in esame, riguardante la presentazione al Parlamento di un progetto di riforma delle tariffe, riteniamo opportuno raccomandare lo studio di un meccanismo di adeguamento per piccoli gradi dei prezzi dell'energia elettrica.

Esprimiamo infine parere favorevole a che il disegno di legge n. 923 che conferisce all'Enel un fondo di dotazione venga approvato, come provvedimento atto ad affrontare una situazione indifferibile.

MERLONI, *relatore*

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE**(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)**

Roma, 23 marzo 1973

La Commissione bilancio e programmazione, esaminato il disegno di legge, comunica di non avere nulla da osservare per quanto di competenza.

F.to COLELLA

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

È autorizzato il conferimento da parte del Tesoro dello Stato di un fondo di dotazione in favore dell'Ente nazionale per l'energia elettrica — Enel — per l'importo di lire 250 miliardi.

La somma di cui al precedente comma sarà iscritta nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 50 miliardi per ciascuno degli anni finanziari dal 1972 al 1976.

Art. 2.

All'onere recato dalla presente legge si provvede con il ricavo netto derivante da operazioni finanziarie che il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare in ciascuno anno mediante la contrazione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche e con emissioni di buoni poliennali del tesoro o di speciali certificati di credito.

Art. 3.

I mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, da ammortizzare in un periodo non superiore a venti anni, saranno contratti nelle forme, alle condizioni e con le modalità che verranno stabilite con apposite convenzioni da stipularsi tra il Ministro del tesoro ed il Consorzio di credito per le opere pubbliche e da approvarsi con decreto del Ministro del tesoro.

Il servizio dei mutui sarà assunto dal Ministero del tesoro.

Le rate di ammortamento saranno iscritte negli stati di previsione della spesa del Ministero medesimo e specificatamente vincolate a favore del Consorzio di credito per le opere pubbliche.

Per la emissione dei buoni polinennali del tesoro a scadenza non superiore a nove anni,

si osservano le disposizioni di cui alla legge 27 dicembre 1953, n. 941.

Per la emissione dei certificati di credito si osservano le condizioni e le modalità di cui all'articolo 20 del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, convertito, con modificazioni, nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089.

All'onere relativo alle operazioni finanziarie di cui al presente articolo per gli anni finanziari 1972 e 1973, sarà fatto fronte mediante riduzione dei fondi speciali di cui ai capitoli nn. 3523 e 6036 degli stati di previsione del Ministero del tesoro per gli anni medesimi.

Art. 4.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio per gli esercizi 1972, 1973, 1974, 1975 e 1976.

Art. 5.

Il primo comma dell'articolo 10 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, è così sostituito:

« Con decreto del Ministro del tesoro può essere accordata, determinandone le condizioni e le modalità, la garanzia dello Stato per il pagamento del capitale e degli interessi delle obbligazioni emesse dall'Ente nazionale per l'energia elettrica, o per conto del medesimo ».

Art. 6.

Entro il mese di giugno 1973 il Governo presenterà al Parlamento un progetto di riforma generale della tariffa elettrica chiaramente finalizzata:

a) a permettere all'Ente di realizzare programmi a lungo termine di sviluppo del settore energetico, con particolare riguardo per il settore nucleare;

b) a promuovere lo sviluppo della piccola e media industria, dell'artigianato e dell'agricoltura;

c) ad incentivare lo sviluppo del Mezzogiorno e delle zone depresse del paese.