

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 184}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'ALEMA, AMENDOLA, BARCA, LEONARDI, PEGGIO, ANGELINI, ARZILLI, BARTOLINI, BERNINI, CARDIA, CERA VOLO, D'ANGELO, DE LAURENTIIS, GRAMEGNA, LA TORRE, MARMUGI, RAUCCI, SKERK

Presentata il 30 maggio 1972

Disciplina degli enti di gestione delle partecipazioni statali

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Si espongono qui di seguito la situazione delle partecipazioni statali e le modifiche che secondo i proponenti esse richiedono nel proprio ordinamento.

1) Il sistema delle partecipazioni statali è una caratteristica originale della struttura economica e sociale dell'Italia. In questo senso è stato preso in esame e in qualche caso preso ad esempio all'estero, ed è stato oggetto di studi teorici e politici. La differenza con altra forma di intervento dello Stato sull'attività industriale, in Italia ed all'estero, è sostanziale, quale che sia il grado di autonomia di cui dispongono enti statali come l'ENEL, o le regie francesi, o gli enti nazionalizzati britannici.

È largamente noto il modo in cui si è andata delineando questa particolare caratteristica italiana. Dal consorzio per sovvenzioni su valori industriali, da cui derivò l'IRI, col compito prevalente del salvataggio delle aziende, industriali e bancarie, colpite dalla crisi, alla legge istitutiva dell'ENI il passo è grande. È il passo che segna la trasformazione del concetto di un intervento straordinario dello Stato in aziende in crisi, all'ap-

prontamento di uno strumento di intervento volto a fini esplicitamente indicati. Gli stessi enti nati dal salvataggio si sono progressivamente trasformati. Tipico il caso dell'EFIM, che viene istituito per gestire un fondo di finanziamento, che liquida tutta una serie di attività e si trasforma in una *holding* specializzata per la promozione della media industria.

Questa trasformazione è avvenuta in modo molto pragmatico, e non è possibile dire che vi abbia presieduto un disegno sistematico e cosciente. Lo stesso atteggiamento delle forze economiche capitalistiche non è stato univoco durante lo svolgersi del processo di sviluppo dell'industria di Stato.

Da una accettazione dell'intervento come puro salvataggio, si è passati ad una contrapposizione radicale appena l'industria di Stato ha cominciato a manifestare una propria autonoma volontà di sviluppo, come dimostrano le polemiche attorno al piano Sinigaglia per la siderurgia o sull'esclusiva dell'ENI per le ricerche di metano nella valle Padana. Successivamente è sembrato prevalere tra gli industriali italiani la concezione

dell'industria di Stato come suppletiva in alcuni settori dell'iniziativa privata, da tenere nel ruolo subordinato di fornitrice di semilavorati (siderurgia) o per la gestione di settori cronicamente in crisi (cantieristica). Tutte queste posizioni non hanno impedito lo sviluppo impetuoso di una capacità imprenditoriale qualificata negli enti di gestione delle partecipazioni statali, e quindi il loro rafforzamento, per cui lo stesso atteggiamento delle forze capitalistiche è andato sviluppandosi verso l'accettazione di una compenetrazione organica con l'industria di Stato, abbandonando le polemiche con contrapposizioni tra impresa pubblica e impresa privata.

Nel processo di rafforzamento dell'industria di Stato le forze politiche hanno giocato un ruolo decisivo. La pressione continua della sinistra per una estensione dell'intervento pubblico è stata una componente essenziale di questo processo.

Componente essenziale è stato anche l'atteggiamento di forze cattoliche, che intendevano porre allo Stato l'obiettivo di un intervento per la correzione degli squilibri e dei ritardi della società italiana: azione senza dubbio parziale ma che ha avuto una notevole efficacia.

In questo modo si giunge alla situazione attuale in cui il sistema delle partecipazioni statali per l'incidenza che ha sull'intera economia italiana è uno dei fattori determinanti dello sviluppo economico e sociale del Paese.

2) Questo processo è stato particolarmente rapido nell'ultimo decennio. Vi hanno concorso delle ragioni di ordine economico come lo sviluppo dell'industria negli anni precedenti che ha portato ad un rapido aumento di domanda in settori in cui l'industria di Stato aveva posizioni già forti, come l'acciaio e gli idrocarburi, in parte per posizioni preesistenti, in parte per scelte consapevoli (Sinigaglia e Mattei). Anche spinte aziendalistiche che hanno giocato la loro funzione, ma certamente la convinzione che in qualche modo lo Stato dovesse giocare un ruolo attivo sullo sviluppo economico ha fornito il quadro politico per l'espansione dell'industria di Stato.

L'opportunità di promuovere lo sviluppo di alcuni servizi, anche in dipendenza di pressioni da parte di gruppi industriali, come nel caso delle autostrade, ha spinto lo Stato ad affidarne il compito agli enti di gestione, di fronte alle strutture amministrative antiquate che avrebbero condannato all'inefficienza un intervento statale diretto. An-

che la necessità dello sviluppo di nuove tecnologie, su cui l'iniziativa privata è stata particolarmente carente, ha contribuito alla espansione dell'intervento pubblico. Né è da sottovalutare che in determinate fasi di congiuntura sfavorevole gli investimenti delle partecipazioni statali hanno rappresentato uno dei pochi strumenti effettivi di intervento, ed in qualche anno gli investimenti dell'industria di Stato hanno superato il 50 per cento del totale degli investimenti industriali.

Infine di fronte al premere della questione meridionale le partecipazioni statali sono apparse come uno strumento possibile di politica meridionalistica, malgrado le resistenze tenaci che sono state opposte, particolarmente dall'IRI.

3) Naturalmente le partecipazioni statali non sono fatto isolato dell'intervento pubblico nell'economia. Al contrario lo sviluppo del sistema delle partecipazioni, con le sue spiegazioni specifiche di ordine politico ed economico, va inquadrato nel più generale sviluppo del capitalismo di Stato nel nostro paese.

Oggi un complesso sistema di carattere pubblico controlla i punti chiave dell'economia. La politica del credito è interamente sottoposta al controllo pubblico, sia attraverso il controllo della liquidità da parte della Banca d'Italia, sia attraverso la parte preponderante che nel sistema creditizio hanno gli istituti di credito di diritto pubblico e le banche controllate dall'IRI.

Il controllo del mercato finanziario è in mano ad enti pubblici, come l'IMI, e ad istituti controllati da enti pubblici, come la Mediobanca. Questo fatto ha un rilievo decisivo nella nuova condizione di finanziamento delle imprese in cui la funzione dell'autofinanziamento è nettamente diminuita di fronte al ricorso al mercato finanziario, consentendo particolarmente un controllo degli investimenti. Di ciò la Mediobanca si è particolarmente avvantaggiata presiedendo in pratica alle iniziative di riorganizzazione di parte notevole dell'industria italiana, investendo anche grandi gruppi industriali.

L'IMI ha poi funzioni speciali per la promozione della ricerca scientifica.

Né possono essere considerate separatamente dall'estensione dell'intervento pubblico nel capitale finanziario e industriale la politica agricola e la politica meridionale che si sono attuate in Italia, la prima facendo carico allo Stato della quasi totalità degli investimenti nell'agricoltura da parte delle im-

prese capitalistiche ed in minor misura delle aziende contadine, la seconda centralizzando gli investimenti nel Mezzogiorno.

Il problema reale che si pone oggi nel paese è la gestione di questo enorme potere di intervento nell'economia, cioè in sostanza quello del rapporto tra il capitalismo di Stato e l'ordinamento democratico del paese. È questo forse il punto centrale per la trasformazione della struttura economica e politica dell'Italia.

4) L'estensione del capitalismo di Stato crea come conseguenza un nuovo rapporto tra pubblico e privato. Un aspetto particolarmente evidente è la realizzazione di iniziative industriali in comune tra industrie di Stato e gruppi monopolistici, che è cosa ben diversa dalla partecipazione al capitale di società private come veniva praticata in altri tempi, in eredità di situazioni precostituite, come ad esempio la partecipazione IRI nella SME rimasta « dormiente » per lungo tempo. Le iniziative come quelle IRI-FIAT rappresentano invece un vero e proprio accordo per la promozione di determinati settori (Aeritalia) o una compenetrazione come nel caso dell'Italsider di Piombino. Quello che si è creato nella Montedison è un rapporto particolare per cui difficilmente oggi la più grande impresa italiana può essere collocata nel settore pubblico o in quello privato. È una forma nuova di rapporto in cui la funzione decisiva è esercitata da chi detiene determinati poteri, alla direzione dell'azienda, controllando le fonti di finanziamento, o con la proprietà di pacchetti di azioni, anche attraverso il gioco delle partecipazioni incrociate. In queste condizioni il confine tra pubblico e privato si stempera e diviene determinante la volontà e la strategia di ristretti gruppi dirigenti, che formalmente dovrebbero rientrare nel sistema pubblico di intervento nell'economia, ma che invece sono di fatto autonomi, non avendo alcuna responsabilità diretta verso le istituzioni rappresentative, e in buona sostanza nemmeno nei confronti del Governo.

I gruppi dirigenti dei centri di potere del capitalismo di Stato traggono in sostanza la propria legittimazione da rapporti politici con i partiti, naturalmente in primo luogo con il maggior partito di Governo, la Democrazia cristiana. Tendono a farsi strumento di gruppi politici o a servirsene, condizionando in ogni caso la formazione di volontà politica al vertice dello Stato. Abbiamo così un gruppo di ministri irresponsabili, preposti a varie branche dell'attività economica, che sono evidentemente uomini politici perché dal

rapporto politico traggono le fonti del proprio potere, ma posti al riparo da un controllo politico nell'ambito delle istituzioni, che è parte sostanziale dell'ordinamento democratico, ed anche protetti in buona parte dalla dialettica di forze politiche che invece è determinante nella formazione dei governi.

5) Le conseguenze di questo stato di cose sono assai pesanti. Innanzi tutto non si può dire che l'attività di questi gruppi dirigenti abbia costantemente come riferimento gli interessi nazionali. L'esempio più evidente è quello del Mezzogiorno, dove mentre l'industria di Stato ha con grande riluttanza effettuato degli investimenti, non ha esercitato una funzione di sviluppo ma ha riprodotto gli schemi dei gruppi monopolistici privati, mentre la politica del credito e del mercato finanziario è stata un fattore di grande peso nel dirigere l'utilizzazione delle risorse nazionali, escludendo il Mezzogiorno. Altro esempio è la mancanza di una politica degli enti di Stato e del sistema finanziario verso la piccola e media industria. Ancora, tutta la politica dell'energia e dei beni strumentali è stata ispirata ad una dipendenza dell'economia italiana dall'estero per quanto riguarda la ricerca tecnologica.

La politica di programmazione è strettamente condizionata dal fatto che l'industria di Stato non esercita nella direzione del processo di sviluppo dell'economia italiana tutto il peso che la sua incidenza consentirebbe di esercitare.

Contribuiscono a questa situazione la pratica degli organi della programmazione a mettere sullo stesso piano le imprese pubbliche e quelle private nella cosiddetta contrattazione programmata in cui sembra concentrarsi l'attività programmatrice nell'industria, ed una interpretazione del criterio di economicità nell'attività dell'industria di Stato che finisce per essere riferita soltanto all'azienda, e non all'economicità che si consegue a livello del reddito nazionale, quindi dell'intera società considerata nel suo complesso.

Non basta però porre semplicemente un problema di volontà politica per poter dare un nuovo indirizzo ed un orientamento programmato al sistema delle partecipazioni statali. Spesso i dirigenti degli enti si riferiscono, velatamente o meno, alla mancanza di direttive specifiche da parte dell'esecutivo, alla carenza appunto di volontà politica. Anche se in questa posizione c'è del vero, è chiaro che questa è pretestuosa di fronte ad un ordinamento che tende a rafforzare al massimo il potere degli enti stessi ed a fare in modo che l'espres-

sione di volontà da parte dell'esecutivo resti sempre subalterna.

Ciò accade particolarmente in quei casi in cui una scelta risponde ad esigenze che possono solo con difficoltà essere considerate compatibili con una visione ristretta dell'efficienza, ma che pure debbono essere soddisfatte in una visione più generale, anche politica, di cui la programmazione deve essere espressione. Vogliamo tra l'altro citare come esempio le resistenze contro l'attuazione del V Centro siderurgico a Reggio Calabria.

Si pone allora la questione di un rapporto degli enti non soltanto col governo, ma con l'intero sistema istituzionale, facendo posto anche alla possibilità di espressione dei lavoratori, per poter avere una espressione di volontà politica con la massima forza possibile. E ciò significa modificare l'attuale rapporto istituzionale col Parlamento, che attualmente ha solo il potere di votare i fondi di dotazione con l'appendice di qualche stucchevole dibattito sulla relazione programmatica, e costituire nuovi rapporti coi sindacati, con le Regioni, con i lavoratori delle imprese. Occorre dare spazio ad una dialettica di forze politiche che si concreti attorno a decisioni effettive, e che ristabilisca una responsabilità chiara ed aperta dei gruppi dirigenti degli enti di fronte al paese. Il sottogoverno non aumenta l'efficienza e rappresenta un pericolo per la democrazia.

6) Una serie di motivi rendono attuale il problema di un nuovo ordinamento delle partecipazioni statali. Uno in particolare intendiamo richiamare in riferimento agli sviluppi della situazione economica italiana. La crisi attuale, è ormai largamente accettato, non è una crisi congiunturale, è una crisi in cui gli elementi strutturali sono prevalenti. Il venir meno di alcuni fattori trainanti dello sviluppo, l'instabilità internazionale manifestata dalla crisi monetaria, la persistente arretratezza tecnologica, si congiungono con i grandi fatti sociali della questione meridionale e del nuovo rapporto di forza stabilito dalla classe operaia nelle fabbriche nel rendere particolarmente acuta la crisi attuale.

Questa non può essere affrontata se non con la programmazione democratica, che a sua volta richiede un sistema di interventi coordinati ed efficienti. Un sistema dell'industria di Stato come l'attuale non garantisce nemmeno la possibilità stessa della programmazione. Il caso Montedison è in certo senso un caso limite, per le sue implicazioni di potere e per le sue conseguenze sulla program-

mazione, ed ha messo a nudo tutta la realtà della situazione attuale.

Il problema di un nuovo indirizzo delle partecipazioni statali non può quindi rimanere nell'ambito di un dibattito culturale, affidato ai tempi lunghi. Richiede mutamenti effettivi nell'assetto del sistema nel senso di un rafforzamento della democrazia.

Non si tratta di modificare la formula delle partecipazioni di enti pubblici a società di diritto privato che ha dimostrato la propria vitalità, né di procedere a riassetti di carattere funzionale, che sono sempre possibili nell'ambito dell'attuale sistema. Come sarebbe oggi avventato rimettere in discussione il carattere plurisettoriale degli enti, che ha conferito agli enti stessi una elasticità negli interventi che non deve andare perduta.

Quel che invece deve essere stabilito, a giudizio dei proponenti, è un nuovo rapporto con le istituzioni democratiche, nell'ambito dei principi costituzionali, e col movimento dei lavoratori.

7) Quindici anni sono ormai trascorsi dall'entrata in vigore della legge che, istituendo il Ministero delle partecipazioni statali e tentando di compiere un primo passo verso la attribuzione allo Stato di una più precisa responsabilità negli interventi tradizionalmente assunti con le partecipazioni dirette ed indirette in imprese di diritto privato, può dirsi abbia consentito alle imprese facenti capo allo Stato di raggiungere l'obiettivo di profilarsi quali protagoniste decisive dello sviluppo economico, al pari se non più delle stesse imprese del settore privato.

Si può quindi dire, che appartenga al passato la disarticolata gestione delle partecipazioni statali con prevalenti compiti di salvataggio di settori dissestati dell'economia nazionale, e con prospettive, peraltro mai realizzate di restituzione di imprese all'apparato produttivo privato. E si può dire che la ristrutturazione dell'apparato di governo, mediante l'inquadramento sistematico delle partecipazioni statali in enti di gestione monosettoriali e polisettoriali collegati ad organi del potere esecutivo, ha consentito alle imprese pubbliche - formalmente separate dal settore dei grandi monopoli privati, in virtù del noto « sganciamento » dalla Confindustria - di potenziare la propria capacità competitiva, qualificandosi come centri portanti del sistema economico ormai irreversibilmente « misto », e tuttavia caratterizzato da uno sviluppo tumultuoso e incontrollato.

Proprio per ciò, da qualche tempo, si è fatta pressante l'esigenza che le partecipazioni

statali siano funzionali non al limitato interesse dello Stato di reggere seriamente il confronto con le altre componenti del meccanismo produttivo, ma all'impegno di fare dello Stato e delle forze politiche e sociali che si riconoscono nei principi economici e sociali enunciati dalla Costituzione, l'essenziale punto di riferimento di una politica economica che favorisca la trasformazione degli attuali assetti, e conferisca ai lavoratori la reale capacità di proporre ed attuare un piano di investimenti rivolti a risolvere i problemi sociali che i detentori del potere economico a tutti i livelli oggi rifiutano anche solo di affrontare.

L'esperienza dimostra inconfutabilmente che, se l'obiettivo di dare ai lavoratori il potere di incidere nella politica dell'impresa pubblica è ancora lungi dall'essere raggiunto, gran parte della responsabilità ricade sulle spalle non solo degli schieramenti politici, centristi o neo-centristi, che hanno imposto criteri di gestione omogenei agli interessi del capitalismo privato; ma, anche al tipo di regime istituzionale che disciplina il complesso dei rapporti che vanno dal Governo alle singole imprese inquadrare negli enti di gestione, e nel quale l'autonomia delle imprese — necessaria per l'attuazione di una gestione condotta secondo criteri di economicità — non deve costituire più il pretesto per la sottrazione del contenuto della politica di intervento delle partecipazioni statali alla direzione e al controllo del Parlamento, da un lato, e dei lavoratori, dall'altro lato.

8) Con la presente proposta di legge si intende, appunto, dare rilievo a tutte le critiche costruttive che gruppi politici, sindacati e studiosi di economia e legislazione, hanno rivolto nelle sedi di rispettiva competenza allo attuale assetto del sistema delle partecipazioni statali, che risulta inadeguato ad assolvere al compito che — quale che sia la causa e la prospettiva del ritardo nella programmazione economica — in ogni caso incombe al meccanismo principale d'intervento pubblico: quello, cioè, di costituire elemento di propulsione e di guida verso una politica economica aderente, anche per ragioni di carattere istituzionale, alle finalità di natura sociale che hanno legittimato il consolidamento dell'apparato delle partecipazioni statali.

In tal senso, le norme contenute nella presente proposta sono tutte rigorosamente coordinate tra loro, in funzione dell'esigenza — subito enunciata nell'articolo 1 — che i programmi degli enti di gestione costituiscano, come programmi « quinquennali », parte in-

tegrante del programma economico nazionale, e siano rivolti a promuovere lo sviluppo economico nazionale e al superamento degli squilibri economici e sociali, nonché alla piena utilizzazione delle risorse umane e materiali del paese; rispondendo, altresì, ad una serie di requisiti la cui presenza costituisce condizione anche di legittimità, al fine di un corretto svolgimento del complesso sistema di rapporti che la proposta di legge mira a individuare e a disciplinare. Tra questi requisiti assumono particolare importanza, l'obbligo di indicare gli investimenti da realizzare in ciascun quinquennio con la variazione del fondo di dotazione, dell'autofinanziamento e delle variazioni di capitale delle società finanziarie e operative, nonché l'obbligo di indicare la consistenza dell'occupazione (articolo 2).

9) In stretta aderenza con la riferita prospettiva di fondo, la proposta mira a trasformare il vigente regime delle partecipazioni statali, nella duplice e contestuale direzione di assegnare, non più al solo Governo — nella persona del Ministro delle partecipazioni statali —, ma anche al Parlamento (Assemblee e Commissioni parlamentari), nonché ai centri di potere autonomo, politico (Regioni) e sociale (sindacati, delegati di fabbrica), il potere di concorrere — con la specifica incidenza riconoscibile a ciascuna forma di intervento — alla determinazione del contenuto dei programmi che gli enti di gestione e le imprese in essi inquadrare dovranno attuare, nell'unità temporale del quinquennio, assunto come criterio generale della programmazione nazionale e regionale.

Esiste perfetta simmetria e convergenza, infatti, nelle norme che attribuiscono per la prima volta al Parlamento la facoltà di discutere e votare i programmi trasmessi dagli enti tramite il Ministro delle partecipazioni statali, sentiti le Regioni ed i sindacati, cui parimenti i programmi vanno trasmessi (articolo 3), e che conferiscono, pure per la prima volta, alle stesse Regioni e sindacati il potere di avanzare proposte di modifica ai programmi approvati, perché il Parlamento le esamini unitamente a quelle del Ministro (articolo 4); e nelle norme che, istituendo le conferenze regionali, le conferenze di azienda e i comitati consultivi, mirano a istituire un raccordo completo, senza residui, tra singole imprese, lavoratori, sindacati, enti rappresentativi democratici (Regioni ed enti locali), Governo (Ministro delle partecipazioni statali) e Parlamento (Commissioni parlamentari competenti), sia al fine di discutere l'at-

tuazione dei programmi, sia al fine di formulare proposte, che concernano la prospettiva generale degli investimenti, e quella di ciascuna unità produttiva (articoli 17, 18, 19, 20).

Specialmente importanti sono queste ultime norme, non solo per il più puntuale peso che conferiscono a quelle rivolte a trasferire nel Parlamento parte di quel potere politico che oggi è concentrato nel raccordo a circuito chiuso tra Governo ed enti di gestione; ma anche perché, nell'ambito di riferimento alle Regioni, ai sindacati e direttamente ai lavoratori, a loro volta danno il massimo spazio al libero intreccio dei rapporti propri delle conferenze regionali, delle conferenze di azienda, e dei comitati consultivi, in quanto: alle conferenze regionali, partecipano rappresentanti dei consigli regionali, degli enti di gestione, dei sindacati e delle organizzazioni economiche delle singole regioni; alla conferenza annuale di produzione, di ogni unità locale appartenente a società controllate direttamente o indirettamente da enti di gestione, partecipano i delegati eletti dai lavoratori, ma anche i parlamentari, i consiglieri regionali, amministratori locali, dirigenti sindacali ed esperti; e i comitati consultivi ripetono, in forma corrispondente, la struttura e le funzioni delle conferenze di produzione, in diretto collegamento con le società che abbiano più di una unità locale e le società finanziarie, sì da garantire un controllo non solo sull'andamento produttivo e sull'organizzazione di ogni unità locale, ma anche di ciascuna unità imprenditoriale.

Nel rispetto, pertanto, delle esigenze di efficienza identificabili nella scelta della forma dell'impresa di diritto privato, la proposta di legge mira a esplicitare, in una visione sistematica degli assetti normativi ormai indilazionabili, il valore di una presenza politica e sociale che i lavoratori — come cittadini, e come soggetti della fabbrica — nelle imprese appartenenti allo Stato da tempo rivendicano, per conferire alla forma di gestione economica propria dei poteri pubblici il significato e il contenuto di scelte alternative rispetto a quelle proprie del capitale monopolitistico privato. L'amministrazione delle imprese a partecipazione statale, nel quadro di una autonomia, che non può venire intaccata se si vuole essere coerenti con l'adozione della gestione societaria, deve, per fedeltà al significato della sua collocazione nel settore delle pubbliche funzioni e della pubblica organizzazione, in via permanente confrontare, con i lavoratori e con tutti gli esponenti qualificati del potere politico locale e del potere sindacale, la portata di quegli andamenti produttivi che costituiscono,

ciascuno a sé considerato, gli elementi portanti dell'intero sistema delle partecipazioni statali. Perciò il rendimento degli enti di gestione, e l'efficienza del collegamento tra Governo, Parlamento, Regioni, enti locali, sindacati, classe operaia, si misureranno in relazione al tipo di collocazione che ciascuna unità produttiva ha nel contesto generale della politica di investimenti pubblici.

10) Si comprende ancor meglio, pertanto, il valore di quella parte della proposta di legge che ne rappresenta, anche strutturalmente, il cuore, e che affronta uno dei problemi di fondo relativi all'organizzazione del potere politico e del potere economico, poiché uno dei punti di attacco al vigente modulo organizzativo delle partecipazioni statali si identifica con il più generale ripudio del concetto stesso di « sottogoverno » che si è venuto alimentando in coincidenza con la sempre crescente istituzione di enti di diritto pubblico, che, come gli enti di gestione, hanno una giustificata autonomia strutturale, ma non anche funzionale, rispetto allo Stato. Poiché, come l'esperienza ha dimostrato in ogni occasione di applicazione delle norme vigenti, la nomina dei presidenti degli enti pubblici, come atto imputato esclusivamente al Governo dai vari statuti oltre che dalle norme istitutive degli enti medesimi, costituisce un momento decisivo ai fini dell'impostazione della politica delle partecipazioni statali — che attualmente finisce per risultare come sommatoria delle volontà dei massimi dirigenti dell'IRI, dell'ENI, dell'EFIM, per non parlare che dei più importanti centri nevralgici pubblici — occorre procedere ad una modifica dei congegni che oscurano il potere politico dello Stato, attribuendo, anche in questo delicatissimo e determinante campo, un potere democratico di intervento, al Parlamento. A questo il Presidente del Consiglio, cui compete di proporre, nel quadro di una visione unitaria della complessiva direzione ed attività di governo la nomina di ciascuno dei presidenti degli enti di gestione, comunicherà, dandone motivata giustificazione, le nomine, sì da consentire, oltre alla discussione parlamentare, anche eventuali modifiche della proposta.

Non può sfuggire come ciò tenda a togliere uno dei più pericolosi vuoti di potere che il Parlamento sin qui ha dovuto registrare, poiché la sola introduzione di una innovazione normativa come quella qui proposta, è suscettibile di dar vita ad un nuovo tipo di rapporti politici, in quanto da un lato, il Parlamento sarà protagonista non semplice-

mente formale di un rapporto col Governo oggi inesistente, e, dall'altro lato, si collocheranno in una prospettiva dialettica permanente — alla stessa stregua dei rapporti politici fondamentali che coinvolgono paritariamente Governo e Parlamento — le norme concernenti in generale la scadenza dei mandati dei consigli di amministrazione e degli organi sindacali, e quelle concernenti la revoca degli amministratori e dei sindaci, che può essere proposta dalle Commissioni parlamentari competenti (articoli 8 e 10).

Significativamente conseguenti alla portata della norma contenuta nell'articolo 7, sono, per un verso, quella secondo cui l'emolumento dei presidenti degli enti di gestione vanno rapportati a quelli dei Ministri (articolo 9), e quella secondo cui la carica di membro di consiglio di amministrazione, sia degli enti sia delle singole società controllate, è incompatibile con l'appartenenza all'Amministrazione dello Stato, all'Avvocatura dello Stato, ai Consigli regionali, ai Consigli di facoltà o di dipartimento (nonché a tutti gli organi istituzionali nazionali e locali di carattere universitario), ai consigli di amministrazione di istituti bancari e assicurativi e di società per azioni a capitale interamente privato superiore a un miliardo (articolo 11). Si vuole garantire, infatti, che la posizione di presidente, il cui rilievo politico va razionalmente individuato, e quella di tutti gli altri membri dei consigli di amministrazione, siano esenti da quelle contaminazioni che, a vario titolo, potrebbero pregiudicare il valore appropriatamente autonomo che gli organi degli enti di gestione devono avere, per consentire alle partecipazioni statali di servire duttilmente gli interessi sociali cui è preordinata la loro istituzione.

11) Svolgono un ruolo di coerente completamento delle norme proposte, gli articoli 14, 15, 16, mediante i quali si vuole perfezionare il sistema dei controlli che deve sorreggere

il nuovo impianto istituzionale rivolto ad invertire il segno sotto il quale oggi si sviluppano i rapporti di direzione pubblica delle partecipazioni statali; mentre si vuole rendere più incisiva la funzione della Corte dei conti, sia per i compiti di istituto, accentuando gli obblighi degli enti di gestione, sia per i rapporti con il Parlamento, e in funzione di un più efficiente intervento di quest'ultimo anche nella fase di rilevazione di eventuali irregolarità nella gestione finanziaria degli enti, al fine della tempestiva adozione degli opportuni provvedimenti. D'altro canto, il Ministro delle partecipazioni statali, che nel quadro generale dei poteri conferiti ai nuovi soggetti legittimati a promuovere iniziative e ad adottare decisioni al fine della programmazione degli enti, si caratterizza come tramite permanente della complessa serie di rapporti che ne conseguono ad ogni livello, viene investito di una più penetrante capacità d'intervento, con l'abilitazione a disporre inchieste ed ispezioni negli enti di gestione, ai cui dirigenti è imposto l'obbligo di fornire la collaborazione necessaria: sempre nell'ambito di quel raccordo con le commissioni parlamentari, che rappresenta il punto di riferimento essenziale delle innovazioni proposte con il presente documento, per fare incidere al livello degli istituti più democratici dello Stato, le istanze di una riforma dei modelli istituzionali e dei processi decisionali necessari per una democratica gestione degli strumenti di politica economica.

12) I proponenti considerano strettamente collegata alla presente proposta di legge la proposta di modifica del regolamento, da essi stessi avanzata, per la istituzione di una Commissione permanente per le partecipazioni statali. In detta commissione potranno essere concretamente esercitati i poteri che dovrebbero spettare al Parlamento se fosse accolta la presente proposta di legge, in particolare quelli di cui agli articoli 6, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 20.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Programmi degli enti di gestione).

Gli enti di gestione di cui all'articolo 3 della legge 12 dicembre 1956, n. 1598, possono essere istituiti esclusivamente per legge. La loro attività si esplica attraverso programmi quinquennali. Detti programmi costituiscono parte integrante del programma economico nazionale, approvato secondo le procedure di legge.

I programmi hanno la finalità di promuovere lo sviluppo economico nazionale e di conseguire il superamento degli squilibri economici e sociali e la piena utilizzazione delle risorse umane e materiali del paese.

ART. 2.

(Requisiti dei programmi).

Ciascuno degli enti di gestione ha l'obbligo di redigere un programma che risponda ai seguenti requisiti:

a) indicare l'ammontare degli investimenti effettuati nel quinquennio precedente, ripartiti per classi e sottoclassi di attività e per regioni e le coperture utilizzate dall'ente o dalla società che ha effettuato l'investimento;

b) indicare la consistenza dell'occupazione, ripartita per classi e sottoclassi di attività, per regioni e per qualifica alla data iniziale del programma;

c) riportare le eventuali variazioni tra i programmi precedentemente approvati e quelli realizzati;

d) indicare gli investimenti da realizzare nel successivo quinquennio, ripartiti con gli stessi criteri della lettera a) e la relativa copertura globale con l'indicazione della variazione dei fondi di dotazione dell'autofinanziamento e delle variazioni di capitale delle società finanziarie o operative;

e) indicare la consistenza dell'occupazione prevista al termine del programma quinquennale, ripartita con gli stessi criteri di cui alla lettera b);

f) prevedere la spesa destinata alla ricerca scientifica e applicata e il numero di dipendenti ad essa destinati;

g) esporre l'ordinamento imprenditoriale che si propone per la realizzazione del piano;

h) indicare per paesi gli investimenti all'estero, specificando la forma dell'investimento e gli eventuali compartecipanti esteri.

I programmi sono trasmessi dagli enti di gestione al Ministro delle partecipazioni statali.

ART. 3.

(Approvazione dei programmi).

Entro 30 giorni dal ricevimento dei programmi il Ministro delle partecipazioni statali li trasmette, insieme con le proprie proposte al Parlamento, alle Regioni, ai sindacati.

Il Parlamento, consultate le Regioni ed i sindacati, discute e vota i programmi.

ART. 4.

(Modifiche ai programmi).

Nel corso dell'attuazione dei programmi approvati, gli enti di gestione hanno facoltà di proporre eventuali modifiche.

Le proposte di modifica vengono trasmesse al Ministro delle partecipazioni statali. Entro 30 giorni dal ricevimento delle proposte, il Ministro le trasmette al Parlamento per l'approvazione.

Le Regioni e i sindacati possono avanzare al Ministro delle partecipazioni statali proposte di modifiche ai programmi approvati. Il Ministro le trasmette al Parlamento con le proprie proposte.

Qualora nel corso dell'attuazione dei programmi si rendesse necessario variare il volume dei singoli investimenti, gli enti di gestione possono provvedere alla copertura, dandone comunicazione al Ministro delle partecipazioni statali, senza procedere a modifiche del programma.

Il Ministro comunica al Parlamento i provvedimenti adottati.

ART. 5.

(Relazione sull'attuazione dei programmi e programma annuale).

Nella relazione di cui all'articolo 10 della legge 22 dicembre 1956, n. 1598, il Ministro delle partecipazioni statali dà conto dell'attività degli enti di gestione in attuazione dei programmi approvati. In allegato alla relazione trasmette al Parlamento il bilancio consolidato degli enti di gestione. Nella stessa relazione il ministro comunica al Parlamento l'ammontare degli investimenti previsti per l'anno successivo e la relativa copertura globale.

ART. 6.

(Obbligo di informazione).

Gli enti di gestione, e le società da essi controllate, nonché le società con capitale sociale superiore a lire un miliardo in cui gli enti stessi o le società da essi controllate abbiano una partecipazione di minoranza, sono tenuti a fornire al Parlamento le informazioni, dati, atti o documenti che vengano richiesti ai fini del controllo sull'attività degli enti e sull'attuazione dei programmi di investimento.

Su decisione del Parlamento le informazioni acquisite possono essere in tutto o in parte vincolate dalle norme che si applicano alle commissioni d'inchiesta.

Le commissioni parlamentari competenti si pronunciano su qualsiasi problema di ordine tecnico, economico, finanziario o di indirizzo dell'attività degli enti di gestione su cui il Ministro ritenga di dover riferire, avvalendosi, ove lo ritengano opportuno, della collaborazione di esperti.

ART. 7.

(Nomine degli organi degli enti).

I presidenti e i vice-presidenti degli enti di gestione sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso.

I membri dei consigli di amministrazione, dei collegi sindacali, ed i direttori generali degli enti dipendenti sono nominati con decreto del Ministro delle partecipazioni statali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri comunica al Parlamento le nomine di cui ai commi precedenti e ne dà ragione.

ART. 8.

(Durata degli organi degli enti).

I presidenti, i vice-presidenti, i consiglieri ed i sindaci cessano dalla carica dopo un triennio e possono essere confermati per non più di due volte.

Entro il terzo mese antecedente alla scadenza del mandato il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro delle partecipazioni statali procedono, nelle rispettive competenze, alle nuove nomine.

Nessun atto compiuto dagli amministratori dopo la scadenza potrà validamente impegnare l'ente o lo Stato.

ART. 9.

(Emolumenti degli amministratori degli enti).

Gli emolumenti dei presidenti, dei vice-presidenti, consiglieri e sindaci sono fissati con decreto del Ministro delle partecipazioni statali.

L'emolumento complessivo dei presidenti degli enti di gestione non può superare quello di un Ministro.

ART. 10.

(Revoca degli amministratori).

I presidenti, i vice-presidenti, i consiglieri ed i sindaci, i direttori generali degli enti di gestione possono essere revocati con le stesse modalità previste per la loro nomina.

Le commissioni parlamentari competenti possono proporre la revoca.

ART. 11.

(Incompatibilità).

La carica di presidente, vice-presidente, e membro di consiglio di amministrazione degli enti e delle società controllate è incompatibile con l'appartenenza ai consigli regionali, all'amministrazione dello Stato, con l'incarico della docenza universitaria, coll'appartenenza al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti, all'Avvocatura generale dello Stato, ai consigli di amministrazione di istituti bancari e assicurativi e di società per azioni a capitale interamente privato superiore a un miliardo.

ART. 12.

(Nomine nelle società a partecipazione minoritaria degli enti).

Per le società per azioni in cui gli enti o società da essi controllate abbiano una partecipazione superiore al 10 per cento e inferiore al 50 per cento, le proposte di nomina di membri di consiglio di amministrazione e del collegio sindacale in rappresentanza della partecipazione statale, debbono essere sottoposte alla preventiva autorizzazione del Ministro delle partecipazioni statali.

Il Ministro informa della sua decisione le Commissioni parlamentari competenti.

ART. 13.

(Nomina di sindaci di società a partecipazione statale).

Il presidente del collegio sindacale e un sindaco supplente delle società controllate, anche quando trattasi di società le cui azioni sono quotate in borsa, sono nominati dal Ministro delle partecipazioni statali.

Essi durano in carica un triennio e possono essere riconfermati alla scadenza del loro mandato. Le relative retribuzioni vengono determinate dal Ministro delle partecipazioni statali nell'ambito delle misure minime e massime fissate dalla tariffa vigente.

ART. 14.

(Obbligo di informazioni alla Corte dei conti).

La Corte dei conti può chiedere agli enti di gestione, e questi sono tenuti a fornire tutta la documentazione che ritenga utile ai fini del controllo sulla gestione finanziaria.

ART. 15.

(Rapporti tra Corte dei conti e Parlamento).

Entro sei mesi dalla presentazione dei documenti di cui all'articolo 4 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la Corte dei conti trasmette al Parlamento i documenti stessi e riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria.

La Corte dei conti quando riscontri irregolarità nella gestione finanziaria degli enti di gestione, ne riferisce in qualsiasi momento al Parlamento, perché adotti i provvedimenti che ritenga opportuni.

ART. 16.

(Ispezioni e inchieste del Ministro).

Il Ministro delle partecipazioni statali, in relazione ai compiti di controllo e di vigilanza ad esso demandati ha facoltà di disporre inchieste ed ispezioni negli enti dipendenti e nelle società finanziarie da essi controllate.

Il Ministro dà notizia dell'inchiesta o ispezione alle Commissioni parlamentari competenti ed a richiesta delle stesse Commissioni è tenuto a comunicarne le risultanze.

ART. 17.

(Conferenze regionali).

Il Ministro delle partecipazioni statali promuove annualmente in ciascuna regione, d'intesa con la regione interessata, conferenze con la partecipazione dei rappresentanti dei consigli regionali, degli enti di gestione, dei sindacati e delle organizzazioni economiche delle singole regioni.

Le conferenze discutono una relazione del Ministro sulla attuazione dei programmi degli enti di gestione nelle singole regioni e sulle proposte per i programmi successivi.

Il Ministro comunica alle competenti Commissioni parlamentari i documenti e le risultanze delle conferenze.

ART. 18.

(Conferenze di azienda).

In ogni unità locale appartenente a società controllate direttamente o indirettamente da enti di gestione, o da società in cui la partecipazione statale sia paritetica, è istituita una conferenza annuale di produzione.

La conferenza è costituita dai delegati eletti dai lavoratori. Per la elezione dei delegati si provvede con apposito regolamento emanato dal Ministro delle partecipazioni statali d'intesa con le organizzazioni sindacali e con le Commissioni parlamentari. Alla conferenza hanno diritto di partecipare i parlamentari, i consiglieri regionali, amministratori locali, dirigenti sindacali esperti da questa invitati.

Il Ministro delle partecipazioni statali comunica alle Commissioni parlamentari competenti i documenti e le risultanze delle conferenze.

ART. 19.

(Oggetto della conferenza di azienda).

La conferenza di produzione discute una relazione del direttore di azienda sull'andamento produttivo e organizzativo della azienda e in particolare sulle seguenti materie:

a) distribuzione del lavoro, utilizzazione degli impianti, ambiente e sicurezza del lavoro, organico aziendale;

b) indirizzi produttivi dell'azienda, programmi di produzione e di investimenti, in relazione ai programmi degli enti;

c) condizioni dei trasporti, degli alloggi, dei servizi sociali dei lavoratori e rapporti tra azienda e ambiente esterno.

ART. 20.

(Comitati consultivi).

Presso le società che abbiano più di una unità locale e le società finanziarie è costituito un comitato consultivo formato dalle conferenze annuali di produzione secondo le norme fissate dal regolamento di cui all'articolo 18.

Il comitato consultivo dura in carica un anno.

Esso ha la facoltà di richiedere al consiglio di amministrazione ed al direttore generale informazioni sull'andamento produttivo della società, sull'organizzazione aziendale, sui programmi di produzione. Il comitato consultivo esprime il proprio parere sulla relazione del consiglio di amministrazione e il parere viene comunicato all'assemblea dei soci e al Ministro delle partecipazioni statali che lo trasmette alle Commissioni parlamentari competenti e alle regioni interessate.

Il comitato consultivo ha la facoltà di avanzare proposte e suggerimenti nelle materie di cui al precedente comma.