

I.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 15 OTTOBRE 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO PRINCIPE

PAGINA BIANCA

### La seduta comincia alle 10,30.

**PRESIDENTE.** Ringrazio, a nome del Comitato, il consigliere avvocato Renato Laschena che è qui in rappresentanza del presidente del Consiglio di Stato.

Come i colleghi sanno, la Commissione bilancio ha affidato al Comitato per le partecipazioni statali il compito di svolgere una indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 144 del regolamento, in ordine alle modalità di esercizio della funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali, nella consapevolezza che gli strumenti attualmente a disposizione sono inadeguati rispetto alle esigenze e devono perciò essere potenziati, s'intende nel quadro degli equilibri costituzionali che caratterizzano il sistema di governo nel nostro paese.

È su questo argomento che noi desideriamo sentire il parere di esperti nel campo dell'economia e del diritto costituzionale e parlamentare.

Dò quindi la parola al segretario generale del Consiglio di Stato, avvocato Renato Laschena.

**LASCHENA, Segretario generale del Consiglio di Stato.** Ringrazio il Presidente ed i Commissari per la cortese accoglienza e per avermi dato l'onore di poter partecipare a questo dibattito.

Ho già avuto occasione di esporre al Presidente perché, di fronte all'invito del Comitato, sia stato delegato un magistrato a rappresentare il presidente del Consiglio di Stato. Questo esprime le proprie deliberazioni solo in forma collegiale, per cui il presidente, anche se fosse venuto di persona, avrebbe potuto esprimere soltanto il proprio avviso personale.

Ho altresì chiesto al presidente del Comitato se sia possibile avere un questionario da parte degli onorevoli deputati, affinché possano darsi delle risposte più precise e, qualora lo si ritenga, per sottoporlo al Consiglio di Stato nella sua collegialità, in commissione speciale. Il presidente mi ha però informato che, poiché l'indagi-

ne è agli inizi, la Commissione è ancora in fase di acquisizione di dati.

Per iniziare, mi rifaccio alla lettera di invito del Presidente della Camera che sintetizza le funzioni del Comitato e le finalità dell'indagine, la quale riguarda le attuali modalità di esercizio del controllo del Parlamento e il relativo rendimento nonché la eventualità di modifiche di cui si ritenga suscettibile il sistema vigente.

Nel sistema vigente gli strumenti previsti dal diritto parlamentare, pur se importantissimi, sono, non dico insufficienti, ma inadeguati alla rilevanza politica ed economica dell'argomento. Occorre, pertanto, trovare degli strumenti nuovi.

Personalmente credo che si dovrebbe pensare a provvedimenti di legge ordinaria, dal momento che i tradizionali strumenti non sono più adeguati a rendere efficace l'anello di congiunzione tra il Ministero delle partecipazioni statali ed il Parlamento.

Queste considerazioni partono dal presupposto che si intenda mantenere l'ordinamento attuale delle partecipazioni statali che, personalmente, ritengo risponda ad esigenze fondamentali di equilibrio del settore. Occorre però trovare un *trait d'union* tra Parlamento e Ministero delle partecipazioni statali che assicuri l'effettività del controllo e la sua immediatezza.

In questa sede non posso far altro che semplici affermazioni generiche, che andranno approfondite in seguito, sulla base di un eventuale formulario, qualora lo riteniate opportuno.

Una mia idea è che si potrebbe rendere più penetrante il controllo della Corte dei conti, esercitato oggi in base alla legge del 1958 sugli enti di gestione delle partecipazioni statali. Il controllo della Corte dei conti non potrebbe invece estendersi alle società a partecipazione statale collegate o dipendenti dagli enti di gestione, poiché si andrebbe ad incidere su strutture privatistiche, affatto diverse, il che è inammissibile.

Inoltre, la legge potrebbe stabilire che, sulla relazione programmatica che il Ministero delle partecipazioni statali deve pre-

sentare al Parlamento, quest'ultimo adotti delle conclusioni, vincolanti per il Ministero stesso.

Mi rendo conto che la gestione delle partecipazioni statali deve rispondere a criteri di efficienza e di economicità e che pertanto si pone il problema dei limiti propri di direttive decisamente vincolanti; comunque credo che la legge potrebbe dettare criteri precisi di gestione e di amministrazione. In questi termini si rimarrebbe nella cornice costituzionale attuale.

Mi sembra di aver compreso che la Commissione abbia limitato l'oggetto della discussione alla questione del controllo ed è in questo senso che ho espresso il parere di mantenere il quadro costituzionale attuale e di provvedere con legge ordinaria ad estendere l'intervento della Corte dei conti. Qualora la Commissione ritenesse opportuno avere altri chiarimenti, sarò a completa disposizione.

PRESIDENTE. Così come il presidente della Corte dei conti ci ha fatto sapere, a mezzo di una lettera, di non poter intervenire personalmente ad una audizione in quanto rappresentante di un organo collegiale, anche l'avvocato Laschena - in sostanza - ci chiede cortesemente di formulare le nostre domande per iscritto in modo che il Consiglio di Stato possa dare le relative risposte nella sua collegialità.

LA MALFA GIORGIO. Credo che sia opportuno procedere in questo modo.

RAUCCI. Credo che sia la soluzione migliore e propongo che sia adottata anche per le successive audizioni.

FERRARI-AGGRADI. Porre quesiti non è facile; spesso è necessario fissare una strategia, un quadro generale. Ad esempio l'avvocato Laschena, pur con la sua riserva, ci ha già fornito degli importanti punti di riferimento che ci permetteranno di porre più correttamente le nostre domande.

In primo luogo noi procediamo ritenendo inadeguati gli strumenti tradizionali di indirizzo e di controllo: c'è già, quindi, da parte nostra, un primo elemento di giudizio critico. In secondo luogo noi riteniamo che si possa, anzi si debba provvedere anche con una nuova legge, ma - e questo è il terzo punto - in un preciso quadro costituzionale, cioè nel quadro dei rapporti che la Costituzione ha fissato fra Parlamen-

to e Governo e considerando - ecco l'ultimo punto - come elemento acquisito l'esistenza del Ministero delle partecipazioni statali. Il fatto che l'avvocato Laschena abbia fissato questi quattro punti facilita ovviamente la formulazione dei quesiti che saranno, in tal modo, più concreti e precisi. Infatti, se noi dovessimo cambiare la Costituzione o la legge istitutiva delle partecipazioni statali, ci metteremo in una posizione che non è certamente quella indicata dal Presidente all'inizio del nostro dibattito.

PRESIDENTE. Mi pare che la Commissione convenga unanimemente sul fatto che gli strumenti a disposizione del Parlamento per l'esercizio della funzione di indirizzo e di controllo sono inadeguati. Per altro, nessuno intende modificare il quadro costituzionale: siamo d'accordo che si debba arrivare alla predisposizione di nuovi meccanismi attraverso una legge ordinaria e anche, se possibile, attraverso modifiche ai regolamenti parlamentari.

D'altra parte ritengo utile continuare a svolgere le audizioni già programmate prima di formulare dei questionari, giacché l'acquisizione di una prima informativa è indispensabile per la stessa puntualizzazione dei temi e dei quesiti da porre.

Ringrazio quindi l'avvocato Laschena per il suo cortese intervento e dò la parola al professor Sabino Cassese, pregandolo di tracciare una panoramica sugli strumenti di cui il Parlamento dispone per controllare e indirizzare il sistema delle partecipazioni statali e di darne anche una valutazione critica in termini di rendimento, prospettando quelli che a suo avviso potrebbero essere i rimedi necessari.

CASSESE, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Napoli*. L'esposizione che farò si articola sui seguenti punti: i principali mutamenti istituzionali intervenuti nel sistema delle partecipazioni statali; le ragioni della crisi degli strumenti tradizionali di controllo; le possibilità ulteriori di controllo da parte del Parlamento, sulla base delle esperienze degli Stati stranieri.

Contrariamente a quello che si pensa diffusamente, il sistema delle partecipazioni statali non si identifica con la sfera di competenze del Ministero omonimo. In altre parole, già dopo la nota relazione La Malfa, che diede vita al Ministero delle

partecipazioni statali, si è andato sviluppando un sistema di partecipazioni pubbliche azionarie al di fuori del Ministero, facente capo ad enti come la Cassa per il Mezzogiorno, ad aziende autonome e, a livello inferiore, alle regioni, ai comuni ed alle province. Quindi, il problema del riordino non investe soltanto il settore delle partecipazioni statali propriamente detto, ma una serie di azioni che lo Stato o altri poteri pubblici detengono in varie società.

Quali sono le tendenze fondamentali del sistema delle partecipazioni statali che si sono manifestate in questi anni? A mio parere, le tendenze fondamentali di cui bisogna prendere atto sono tre: la prima consiste nel processo di differenziazione del sistema. Esso, nato sostanzialmente dalla industria manifatturiera e dalle fonti di energia, aveva, già dall'inizio, una forte componente di servizi pubblici (trasporti di linea, comunicazioni telefoniche, eccetera), ulteriormente sviluppatasi nell'ambito di altri settori con particolari caratteristiche che li differenziano dai primi (che attengono anche all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero). Tra i settori in via di sviluppo è da annoverare per ultimo quello agricolo alimentare.

Un argomento particolare è poi rappresentato dal regime di concessione (nel campo autostradale, ad esempio, ma anche in altri settori), che ha determinato un sistema di partecipazioni statali fittizio perché, spesso, si tratta di società che hanno carattere temporaneo, limitato all'esecuzione di opere che spetterebbero ai poteri tradizionali dello Stato, oppure circoscritto alla attività di salvataggio di imprese, ormai istituzionalizzata.

Oltre a questa prima tendenza, di cui bisogna tener conto per capire perché il sistema dei controlli parlamentari debba far ricorso ad una vasta panoplia di strumenti per abbracciare una realtà che si è andata differenziando nel tempo, vi è un secondo ordine di considerazioni che riguardano il processo, interno alle partecipazioni statali, di ramificazione dell'organizzazione.

Negli anni sono stati introdotti, nel sistema, livelli intermedi di potere: ad esempio, sono state progressivamente costituite società finanziarie dell'IRI che sono ulteriori *holding* pure, cioè società non operative. A questo proposito, va ricordato che esiste un elemento equivoco nella legge istitutiva del 1953, che non escludeva in modo assoluto la possibilità per l'ENI di operare

direttamente, cioè di assumere il doppio ruolo di *holding* e società *operating*.

LA MALFA GIORGIO. L'ENI ha mai sfruttato questa duplice possibilità?

CASSESE, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Napoli*. Subito dopo la legge istitutiva, in un'occasione l'ENI operò direttamente sul mercato. Su questo punto, comunque, si possono fare ulteriori accertamenti.

Possiamo dire, in sostanza, che questo secondo ordine di tendenze si riassume nella prevalenza della finanza sull'industria nel sistema delle partecipazioni statali.

La terza tendenza, che mi sembra rilevante ai fini del nostro esame, è costituita dal processo di utilizzazione della pubblica amministrazione tradizionale e del sistema degli incentivi da parte delle partecipazioni statali.

È nota la vicenda dell'emendamento Cortese alla legge sul Mezzogiorno, che imponeva alle partecipazioni statali la localizzazione in tale area di una certa quota dei loro investimenti. Ora accade che esse godano anche di incentivi in tale direzione. Così, lo Stato dà loro incentivi perché facciano quello cui sono obbligate.

Questa tendenza determina una situazione paradossale, per la quale le partecipazioni statali, create dallo Stato per operare con criteri di economicità, si rivolgono allo Stato come fonte di finanziamenti: non solo il potere pubblico aumenta i fondi di dotazione degli enti, ma concede anche alle partecipazioni statali di usufruire di tutta la strumentazione della incentivazione industriale. Si possono trarre, in termini di controllo, due conclusioni: la prima è che non basta un solo tipo di controllo, perché i tre processi cui prima accennavo, ormai hanno determinato una situazione completamente nuova rispetto a quella che fu indagata, per la prima volta e l'unica volta approfonditamente, dalla Commissione La Malfa, prima della costituzione del Ministero delle partecipazioni statali. Questa situazione nuova richiede nuovi strumenti. La seconda conclusione è che modificazioni meramente organizzative, specialmente al vertice, hanno scarsa possibilità di realizzazione ed effetti probabilmente limitatissimi. Lo stesso Ministero delle partecipazioni statali, in questo ramo del Parlamento, fu definito come una « scatola vuota » e spesso ha dimostrato di essere tale.

Di strumenti di controllo che consistano nella riorganizzazione degli enti, v'è necessità in maniera molto limitata. A mio avviso essi sono i seguenti:

1) scorporo e « nazionalizzazione » di alcuni settori che stanno nelle partecipazioni statali soltanto per ragioni di tradizione; per esempio, il settore dei servizi pubblici telefonici. Qui veramente bisogna ripetere l'operazione fatta, in termini diversi, quando fu nazionalizzata l'industria elettrica, che per un terzo era già in mano pubblica (dipendeva da una finanziaria di settore creata dall'IRI). Settori come quello ricordato hanno regole di gestione completamente diverse dalle altre imprese pubbliche, per cui non si vede la ragione di un loro inglobamento in un coacervo che segue altri indirizzi e altri criteri di gestione;

2) una necessaria riforma organizzativa riguarda anche il sistema delle partecipazioni statali nel settore agricolo-alimentare. In questo settore, si sta provocando una delle più grosse distorsioni mai verificatesi nella agricoltura italiana: il « comando » della agricoltura attraverso il controllo della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Il settore agricolo-alimentare richiede, quindi, un riassetto nel quale la agricoltura possa far sentire la propria voce: altrimenti, non avremo né una agricoltura industrializzata, né un'efficiente incentivazione della agricoltura.

Per tutti questi motivi, le più rilevanti modificazioni organizzative da proporre in sede di controllo non riguardano tanto modificazioni di strutture, quanto la introduzione di nuovi principi. Nel tentarne una elencazione, distinguerò tra i poteri di controllo di cui il Parlamento già dispone e quelli che occorre invece introdurre. Dei primi parlerò molto rapidamente, indicando soltanto i punti di maggiore crisi. Circa i secondi distinguerò a seconda che i controlli ipotizzabili (suggeriti dall'esperienza straniera) riguardino il Parlamento nella sua funzione di indirizzo o in quella di strumento di conoscenza. Queste sono due funzioni completamente diverse: nella prima veste, il Parlamento opera come organo di decisione; nella seconda veste, esso opera come strumento di informazione. In altre parole, la decisione ultima spetta al paese; il Parlamento è solo uno strumento di conoscenza. Bisogna, infatti, distinguere due aspetti del potere parlamentare: in un caso, il potere del Parlamento è deci-

sionale, nell'altro, esso deve garantire conoscenze a tutti gli « spettatori » esterni e a tutti gli altri organi, in modo tale che questi ultimi possano svolgere la loro attività.

Bisogna, inoltre, avvertire che esistono dei limiti intrinseci al controllo parlamentare: la storia dei rapporti tra Parlamento e pubblica amministrazione registra, praticamente, solo dati negativi. Non è solo il sistema delle partecipazioni statali a non essere controllato ma tutta la pubblica amministrazione. Questa è, molto probabilmente, la ragione per la quale il Parlamento ha privilegiato l'altro dei suoi poteri, quello legislativo, spesso, però, legiferando minutamente mentre avrebbe potuto e dovuto farlo in termini più ampi e generali. Il problema di fondo è, quindi, la ricerca di un equilibrio tra funzione legislativa e funzione di controllo.

Quanto detto finora dimostra che il Parlamento non è mai stato particolarmente sensibile ai problemi del controllo del rispetto delle direttive che esso stesso dà, specialmente se si riflette che la stessa legislazione non è altro che una serie di indirizzi cui la pubblica amministrazione dovrebbe attenersi.

Quanto dirò sarà riferito ad entrambi gli aspetti dell'attività parlamentare, cioè alla funzione di controllo in senso proprio e alla funzione legislativa.

Per quanto riguarda i poteri che il Parlamento ha già, o direttamente o attraverso il Governo, vanno sottolineati alcuni punti di crisi.

Mi riferisco, innanzitutto, alla *Relazione programmatica*, che oggi non viene fatta secondo la legge. La legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali stabilisce che la *Relazione programmatica* deve essere fatta « per ciascuno degli enti di gestione », mentre, invece, il Ministero, secondo una prassi illegittima, ha fatto relazioni che non riguardano specificamente ciascun ente bensì i diversi settori in cui gli enti operano. In questa maniera, la possibilità di venire a conoscenza, da parte del Parlamento, dei fatti interni degli enti viene, per così dire, annacquata, ed è possibile solo un'analisi per grandi linee dei diversi settori: si analizza, per esempio, la congiuntura o l'andamento del mercato internazionale, mentre, invece, si rende quasi impossibile una conoscenza della gestione vera e propria dei singoli enti.

LA MALFA GIORGIO. Nel secondo volume, però, ci sono le relazioni sui singoli enti.

CASSESE, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'università di Napoli*. Sono le relazioni fatte dagli enti.

LA MALFA GIORGIO. In effetti le relazioni sono fatte dagli enti, anche se appaiono come relazioni del Ministero, che del resto è incapace di farle. Però formalmente la norma è rispettata.

CASSESE, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'università di Napoli*. Le relazioni programmatiche, nei primi anni, riguardavano ciascuno degli enti; successivamente solo i diversi settori. Ultimamente sono state fornite alcune indicazioni più specifiche sugli enti. Rimane, comunque, il fatto che le relazioni non sono redatte dal Ministero, ma solo controfirmate da questo.

LA MALFA GIORGIO. Anche formalmente sono relazioni fatte dagli enti: il ministro Bisaglia ha dichiarato che viene trasmesso solo quello che gli enti comunicano in via ufficiale.

BERNINI. La *Relazione programmatica* del Ministero è completata dagli allegati. Le relazioni degli enti ci sono fino al 1973.

CASSESE, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'università di Napoli*. Il secondo punto di crisi riguarda la programmazione. In questa materia, è rimasto inattuato il decreto presidenziale del 14 giugno 1967 che, nel sopprimere il comitato delle partecipazioni statali, prevedeva che il CIPE elaborasse i programmi delle partecipazioni, fissandone analiticamente il contenuto.

Il decreto stabiliva che i programmi contenessero: l'indicazione degli investimenti, la loro ripartizione tra i vari settori e le loro localizzazioni nelle principali aree geografiche; la indicazione dei modi di finanziamento degli investimenti previsti; la indicazione dei criteri concernenti gli approvvigionamenti di materie prime e di fonti di energia; la indicazione degli indirizzi attinenti all'occupazione ed al lavoro; la indicazione degli indirizzi nel settore commerciale e dei prezzi; la indica-

zione dell'assetto organizzativo delle partecipazioni azionarie dirette ed indirette.

In base a questo atto, che ha forza di legge, il Parlamento aveva il potere di conoscere gli indirizzi governativi dati da un organo collegato al sistema delle partecipazioni statali. A quanto mi risulta, non vi è mai stata una delibera così analitica, che abbia indicato tutti gli elementi che il decreto delegato disponeva che contenesse.

Un terzo aspetto del problema è l'attuale forma del controllo esercitato da parte della Corte dei conti. Tale controllo, esercitato sulla base della legge del 1958, ha un carattere di marginalità, in quanto verte sugli enti pubblici come enti sovvenzionati, quindi solo sui vertici di tutto l'apparato organizzativo, che in tal modo può sfuggire ad una reale possibilità di controllo. Si rendono, pertanto, necessarie alcune modifiche al sistema di controllo da parte della Corte dei conti, che si rivela insufficiente sia per l'area che tocca, sia perché si tratta di un controllo legalistico che, come alcuni studiosi stranieri hanno rilevato, si limita a rilevare le stravaganze.

Perché tutto questo? Perché la Corte dei conti, in questi anni, ha modificato le sue strutture interne e le sue attrezzature; il personale della Corte dei conti, fino a circa un decennio fa, era reclutato tra persone che avessero una competenza tecnica sia di carattere ragionieristico, sia di carattere giuridico. Da qualche tempo, i concorsi per magistrati della Corte dei conti sono limitati, per quanto riguarda l'ammissione, a laureati in materie giuridiche. Conseguenza di questo stato di fatto è che la Corte dei conti non conosce i conti, non disponendo di personale preparato, perché un laureato in giurisprudenza non è addestrato a leggere i bilanci e i conti. Questo ha portato ad uno snaturamento delle funzioni della Corte. Nel passato la situazione era diversa: basti pensare che il sistema dei conti pubblici, in Italia, fu perfezionato da un altissimo magistrato della Corte dei conti che era un ragioniere, non un giurista. È evidente che, nel momento in cui la composizione di questo organismo è completamente cambiata, esso non è più in grado di svolgere le sue funzioni precipue.

Il secondo motivo di crisi del controllo della Corte dei conti dipende dal destinatario delle sue relazioni. La disattenzione parlamentare rispetto alle relazioni della Corte ha portato ad una situazione di crisi all'interno della sezione controllo enti della Corte dei conti.

La legge del 1958 fu un compromesso fra coloro che volevano che il controllo fosse esercitato presso l'ente e coloro che volevano che esso fosse esercitato dalle sezioni presso la Corte, con la possibilità di richiedere dati all'ente. Fu trovato un sistema duplice alternativo. La prassi, poi avvalorata da una giurisprudenza, ha ritenuto possibile sommare un tipo di controllo all'altro. A questo punto, bisogna intervenire facendo cadere uno dei controlli, cioè quello che si realizza mediante la « delega » di un magistrato della Corte dei conti presso l'ente. Non c'è dubbio che si creino spesso fenomeni di spirito di corpo, per cui il magistrato della Corte dei conti finisce per essere non tanto un controllore quanto un consigliere delle procedure contabili e finanziarie dell'ente.

Tra le possibilità che il Parlamento ha di conoscere e quindi di intervenire, vi è quella di leggere le direttive del ministro delle partecipazioni statali sugli enti. Questo aspetto costituisce un altro capitolo grigio della nostra storia, perché dopo un periodo in cui, durante la gestione Ferrari Aggradi, tutte le direttive del Ministero delle partecipazioni statali sono state pubblicate, si sono succeduti dei periodi nei quali le direttive del Ministero delle partecipazioni statali, che certo sono atti amministrativi dei più importanti (addirittura, secondo alcuni, atti di indirizzo politico-amministrativo), non sono più state pubblicate. Nessuno ovviamente chiede che esse siano pubblicate anche sulla *Gazzetta ufficiale*, ma si chiede almeno che il Ministero si faccia carico di pubblicare continuamente tutte le direttive che dà agli enti di gestione.

LA MALFA GIORGIO. Quante sono le direttive?

FERRARI AGGRADI. Nel periodo in cui sono stato ministro delle partecipazioni statali, sono state pubblicate per due anni circa ed ammontavano a circa cinquanta.

CASSESE, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nella università di Napoli*. Il problema delle direttive non si esaurisce in quelle del Ministero: con la legge sulla programmazione e con il decreto delegato che ho citato, gran parte dei poteri di indirizzo sono stati attribuiti al CIPE. Le delibere del CIPE solo negli ultimi tempi, e dopo insistenti richieste da parte di studiosi e operatori, vengono regolarmente pubblicate,

in maniera per altro incompleta, su una rivista che nessuno conosce. Per fortuna, in questo periodico sono state raccolte anche le direttive precedenti, ma molte di queste in maniera lacunosa. Esse consistono spesso nell'approvazione di progetti, proposte, programmi presentati dagli enti o dal Ministero. Ora, se si pubblica il solo atto di approvazione - poche righe in cui si dichiara: « viene approvato l'allegato programma » - senza pubblicare anche questo, è come se non si stampasse niente. In ogni caso, è davvero assurdo che la *Gazzetta ufficiale* contenga atti amministrativi di minore importanza e non dia invece spazio alle direttive del CIPE. Questi sono aspetti importanti - ritengo - che non vanno trascurati.

Infine, il Parlamento potrebbe impedire l'utilizzo di funzionari degli enti nel Ministero delle partecipazioni statali e modificare il sistema legislativo vigente. In particolare, ritengo che il fondo di dotazione, che costituisce un « capitale » in senso improprio, potrebbe essere finalizzato. In altre parole, a mio avviso potrebbe essere adottato il sistema delle udienze conoscitive di dirigenti degli enti, in modo da chiarire le loro esigenze finanziarie, non soltanto sotto il profilo della necessità dell'erogazione dei fondi, ma soprattutto sotto quello delle finalità obiettive per cui dovrebbero essere utilizzati.

Detto questo, vengo alla parte principale della esposizione, concernente le proposte nuove che potrebbero essere formulate in materia.

Non vi è dubbio che in Italia possa essere introdotto un sistema di controllo parlamentare sulla nomina dei presidenti degli enti. Ciò per un motivo molto semplice: nella nostra Costituzione vi sono riserve di legge su certe materie, e vi è, forse, una riserva di funzione giurisdizionale. Ma non risulta che vi siano riserve di potere governativo ed amministrativo: non esiste, quindi, alcuna limitazione costituzionale all'esercizio di un potere di controllo del Parlamento sulla nomina dei presidenti degli enti pubblici. Questo potere può essere esercitato in modo diverso: gli uffici del Parlamento hanno condotto studi su questo argomento ed esiste una documentazione sul sistema americano dell'*advise and consent* del Parlamento alle nomine. Questo potere, però, è molto limitato, in quanto riguarda il vertice, e poiché il sistema è diventato molto complesso, il Parlamento interverrebbe solo su quei pochi

enti che sono al vertice del sistema delle partecipazioni statali.

La seconda possibilità da prendere in considerazione è quella della determinazione legislativa dei criteri di gestione delle imprese pubbliche. In questo caso, però, è molto importante distinguere tra i diversi tipi di imprese, dato che, ad esempio, le esigenze di una impresa che opera nel settore manifatturiero sono molto diverse da quelle di un'impresa che opera nel settore dei servizi.

Attualmente, manca un valido criterio di gestione. Il criterio di economicità fissato dal decreto istitutivo del Ministero delle partecipazioni statali è estremamente vago. La programmazione, alla cui origine era proprio lo scopo di dare un indirizzo alla mano pubblica, dopo essere rimasta a lungo inattuata, ora è addirittura inesistente, e, pertanto, non può fornire criteri di gestione.

Secondo me è possibile definire criteri di gestione più puntuali e rispondenti attingendo dall'esperienza inglese. Le imprese nazionalizzate, in Inghilterra, furono costituite con norme legislative che prevedevano regole di gestione come questa: obbligo di coprire i costi con i ricavi in un numero medio di anni, buoni e cattivi.

**LA MALFA GIORGIO.** L'impresa pubblica inglese gestisce solo servizi in monopolio, mentre quella italiana può anche operare nel settore manifatturiero in concorrenza con altre imprese.

La regola da lei enunciata va bene esclusivamente per imprese che hanno poteri tariffari.

**CASSESE, Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nella università di Napoli.** Ho già precisato che nel nostro sistema di partecipazioni statali esistono diversi tipi di imprese, ai quali devono applicarsi criteri di gestione diversificati.

Non volevo enunciare una regola da applicarsi necessariamente a tutti i tipi di impresa, ma mi sono limitato a fornire un esempio, che, convengo con l'onorevole La Malfa, è essenzialmente pertinente ad una area in cui manca un mercato libero.

**LEONARDI.** Che risultati ha dato il sistema inglese? Positivi sotto il profilo del controllo da parte del Parlamento, ma assai scarsi sotto il profilo economico.

**CASSESE, Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nella università di Napoli.** Sono qui solo per parlare dei risvolti istituzionali delle possibili scelte in materia di criteri di gestione delle imprese pubbliche. Per quanto riguarda i risultati del sistema inglese, vorrei far notare che esiste una documentazione molto accurata in materia, in una antologia a cura di Tivey.

L'ultimo aspetto che attiene al potere direttivo del Parlamento è la remunerazione del capitale degli enti di gestione. Sappiamo che esistono regole diverse per i vari enti. Ora, se si potesse introdurre un criterio più preciso per valutare la remunerazione del capitale, si avrebbe indirettamente (nella misura in cui essa è indicativa di redditività) un indice (parzialmente) significativo di redditività.

Questo problema ne introduce un altro, che sfioro soltanto: quello degli oneri impropri e della determinazione della loro redditività, per la quale sappiamo che bisogna fare calcoli diversificati.

Dopo aver esaminato i poteri direttivi del Parlamento, passo ai poteri conoscitivi. La prima osservazione è molto banale, ma importante: non conosciamo i dati essenziali del settore pubblico. L'ISTAT ha fornito notizie in materia solo in due occasioni, nel '73 e nel '74, con dati riguardanti le dimensioni del settore pubblico dal 1967 al 1972. L'organizzazione delle informazioni non funziona assolutamente per le partecipazioni statali: conoscere il numero dei dipendenti, il fatturato, l'ammontare degli investimenti e tutti quei dati che molto limitatamente e solo di recente l'ISTAT ha fornito, è essenziale. Altrettanto essenziale è poterli ricostruire anche per il passato. L'ISTAT è venuto meno a questo compito istituzionale.

In secondo luogo, per quanto riguarda la disciplina dei bilanci, vi sono due alternative. Una prima strada è quella della legge istitutiva dell'ENEL: cioè quella di fissare un criterio generale per la formazione dei bilanci. Una seconda strada è quella della formazione di bilanci-tipo per le imprese a partecipazione statale. Non inventiamo assolutamente nulla perché le imprese elettriche, prima nella nazionalizzazione, furono obbligate per legge a redigere i loro bilanci secondo un bilancio-tipo.

Un terzo tipo di strumento, in termini di poteri conoscitivi, è quello proposto da

un noto studioso inglese, il Robson, che da anni si batte per la creazione di una *efficiency audit commission*: una commissione con un certo grado di indipendenza, che possa servire ad accumulare un « deposito di conoscenze ». Questa proposta, formulata dal Robson in occasione di uno studio condotto dal Parlamento inglese sulla possibilità di controllo delle industrie nazionalizzate inglesi, non ha, per altro, avuto successo. Il « deposito di conoscenze » dovrebbe essere riferito ai seguenti punti: 1) quantità e qualità dei servizi offerti; 2) politica dei prezzi; 3) efficienza dell'amministrazione (burocrazia); 4) politica del personale: paghe, retribuzioni e metodi di promozione; 5) relazioni con i consumatori; 6) spese; 7) finanziamento.

La creazione di una apposita commissione doveva servire, nella proposta formulata, per raccogliere tutti questi dati. Un sistema di controllo completamente diverso da quello di tipo cartolare e seguito dalla Corte dei conti, consistente in un esame fatto spesso per campione, ma con la presenza dei titolari degli uffici interessati e con caratteristiche quasi giudiziali (*cross examination*, un interrogatorio con caratteristiche giudiziarie, ecc.). Il termine « *efficiency* » sta ad indicare che il controllo non si limita a dati esterni.

L'unica formula che si avvicini, sia pure solo in parte, a questa, è quella della *Commission de verification des comptes* francese, composta da 26 membri, prevalentemente della Corte dei conti: nel 1948 lo *staff* di questa commissione era di 70 unità specializzate provenienti dai maggiori organismi dell'amministrazione francese; nel 1960 si era saliti a 130 persone, con specialisti incaricati di esaminare e verificare i conti delle imprese.

Altre esperienze sono quelle dell'America e dell'India (paese in cui esiste il più vasto settore industriale controllato dalla mano pubblica): in questi paesi il controllo fa capo ad un organismo (che in Italia non può essere chiamato in causa perché ha altri indirizzi) simile alla nostra ragioneria. Nel nostro paese la storia della finanza pubblica — dopo il successo di De Stefani nel subordinare le ragionerie centrali alla ragioneria generale, che ha così il comando della spesa pubblica statale — mostra molti tentativi della ragioneria di stabilire un controllo sugli enti pubblici: la riforma del 1939 (che mo-

dificò i compiti delle ragionerie) e molti progetti, nessuno dei quali è emerso però a livello parlamentare. Difetto tipico di questo strumento è quello di realizzare un controllo legalistico; un controllo che, in pratica, si limita al bilancio e agli atti di supporto ai dati di bilancio, quindi ripetitivo di quello della Corte dei conti. Mi sembra quindi che l'esperienza americana e dell'India non possa essere presa in considerazione, perché va in una direzione che io sconsiglio vivamente di seguire perché porterebbe — da noi — ad una inutile ripetizione dell'insuccesso della Corte dei conti.

Vi è poi un altro strumento conoscitivo che può essere utilizzato nel sistema delle partecipazioni statali: quello della concorrenza interna tra le imprese pubbliche. In Italia, si è avuto l'esempio della concorrenza tra ENI e IRI nei settori delle fonti di energia (prima della nazionalizzazione elettrica) e della meccanica. L'ingegner Mattei, per verificare l'efficienza di una impresa, creò un'altra impresa, avente medesimo oggetto, e la incaricò di raggiungere lo stesso obiettivo. Questo tipo di impresa pubblica, all'inizio del secolo trovò ampia realizzazione: si chiamò « impresa di paragone » e si sviluppò al livello di municipalizzate. Se il potere pubblico vuole controllare dei prezzi che non conosce può — si pensò — creare una azienda che non ha lo scopo di intervenire sul mercato ma uno scopo puramente conoscitivo, per l'intervento successivo del potere pubblico al livello del controllo dei prezzi, della localizzazione degli impianti, ecc.

In questo senso mi pare inutile la polemica, prevalentemente cartacea, che vi è stata recentemente sulle partecipazioni statali. Se la mancanza di razionalizzazione di un settore — per esempio, quello meccanico, di cui si proponeva il conglobamento in un solo ente — ci fornisse migliori strumenti conoscitivi, si tratterebbe di un fatto positivo, in quanto, credo, un certo grado di competitività sarebbe vantaggioso per l'organo di controllo; dato, però, che oggi questa mancata razionalizzazione non serve neppure a rendere più o meno pubblici certi fatti, non è di alcuna utilità e, quindi, sarebbe necessario ovviarvi.

Quanto detto sul sistema di controllo della pubblica amministrazione coinvolge pure un argomento che riguarda il nostro sistema politico: tutte le disfunzioni di cui

ho parlato continueranno a verificarsi finché il nostro sistema si reggerà sull'attuale circolo vizioso dei finanziamenti pubblici.

**PRESIDENTE.** Se nessuno intende rivolgere fin d'ora delle domande al professor Cassese, proporrei di invitarlo eventualmente ad intervenire in altra seduta in modo da avere a disposizione qualche giorno per

un'accurata riflessione sulla sua esposizione e poter fare osservazioni più precise e pertinenti.

Ringrazio il professor Cassese per la sua interessante relazione e lo prego di tenersi gentilmente a disposizione del Comitato per offrire ancora la sua preziosa collaborazione.

**La seduta termina alle 13,30.**