

**III.**

**SEDUTA DI VENERDI' 24 OTTOBRE 1975**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO PRINCIPE**

PAGINA BIANCA

### La seduta comincia alle 10,35.

PRESIDENTE. A nome del Comitato ringrazio il dottor Francesco Cosentino e il dottor Gaetano Gifuni, rispettivamente Segretario generale della Camera dei deputati e Segretario generale del Senato della Repubblica, per avere accettato il nostro invito.

Nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali deliberata dalla Commissione bilancio della Camera il 3 luglio scorso il Comitato, unanimemente, ha ritenuto opportuno ascoltare il pensiero dei segretari generali dei due rami del Parlamento, che in materia di diritto parlamentare vantano certamente un patrimonio di conoscenze e di esperienze che non ha l'eguale nel nostro paese.

Il Comitato si propone infatti un esame specifico degli strumenti di cui il Parlamento dispone per l'esercizio della funzione di controllo e di indirizzo sulle partecipazioni statali, non avendo ritenuto opportuno per il momento un allargamento ulteriore dell'oggetto dell'indagine, nello spirito della risoluzione approvata dalla Camera il 22 maggio scorso e nella convinzione che il potenziamento del controllo del Parlamento è una esigenza, se non addirittura pregiudiziale, certamente contestuale a quella della più generale ristrutturazione dell'intero sistema. Del resto, la Commissione bilancio ha preso le mosse dall'unanime convincimento che gli strumenti di cui disponiamo sono assolutamente insufficienti e inadeguati e pertanto sarebbe quanto mai utile pervenire alla formulazione di proposte precise che pongano il Parlamento in grado di recuperare una reale capacità di esercizio di irrinunciabili prerogative democratiche.

Su questi temi gradiremmo avere delle risposte dal dottor Cosentino e dal dottor Gifuni.

GIFUNI, *Segretario generale del Senato della Repubblica*. Per prima cosa desidero ringraziare il Presidente della Commissione bilancio, la Commissione stessa e il Comitato partecipazioni statali per avermi voluto onorare di questo incontro. Vorrei aggiungere che sulla base della lettera che il

Presidente della V Commissione, onorevole Reggiani, ha inviato al Presidente del Senato, senatore Spagnoli, quest'ultimo si è dichiarato subito lieto di autorizzare questo mio intervento.

La citata lettera è molto precisa perché ci chiede di riferire soprattutto sulle attuali modalità di esercizio della funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali e sulle modifiche che si ritengono possibili al sistema vigente.

D'intesa con il collega e amico Cosentino - soprattutto in considerazione della sua maggiore esperienza - ci siamo distribuiti i compiti, nel senso che mentre io illustrerò brevemente quelle che sono le attuali modalità di esercizio della funzione di controllo, nonché quella che è stata in concreto l'attuazione degli strumenti regolamentari *ad hoc*, l'avvocato Cosentino si occuperà, invece, delle possibili modifiche del sistema vigente.

Ora, venendo al tema specifico dell'indirizzo odierno, ritengo opportuno distinguere, per dare ordine al discorso, la funzione di controllo del Parlamento in tre settori principali, così come sono individuati dalla dottrina prevalente: il primo settore è quello che riguarda l'«indirizzo», inteso come controllo preventivo; il secondo settore è quello che concerne la «verifica», vale a dire il controllo successivo; il terzo, infine, riguarda quella forma di controllo che si sostanzia nella acquisizione di conoscenze.

Nel primo settore, quello dell'indirizzo, direi che gli strumenti essenziali sono fondamentalmente l'esame del bilancio dello Stato e la discussione delle mozioni e delle risoluzioni. Non vi è dubbio, infatti, che attraverso l'esame e l'approvazione del bilancio preventivo, così come con l'adozione di una mozione e di una risoluzione, il Parlamento riesce ad esprimere un indirizzo per l'avvenire.

L'esame e l'approvazione del bilancio preventivo costituiscono appunto il momento in cui si procede, da parte del Parlamento, ad un esame particolareggiato della politica economica e finanziaria del Governo, quale risulta dalle cifre delle previsioni dell'entrata e della spesa sottoposte all'esame del-

le Camere. In questo ambito, un esame particolare viene riservato al sistema delle partecipazioni statali, che costituisce una delle forme più incisive e più moderne di intervento pubblico nel campo economico, che va ad affiancarsi a quelle tradizionali del fisco e del credito.

A questo proposito vorrei richiamare l'attenzione degli onorevoli componenti il Comitato sul fatto che, in sede di bilancio, il tema della politica delle partecipazioni statali fruisce, per così dire, di un trattamento privilegiato, nel senso che esso viene discusso prima specificamente e poi globalmente: specificamente in sede di esame, da parte della V Commissione, della tabella dello stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali; globalmente in sede di discussione, da parte dell'Assemblea, delle linee generali della politica economica e finanziaria, della quale, ovviamente, è parte integrante la politica delle partecipazioni statali.

Quindi l'esame del settore delle partecipazioni statali in sede di bilancio non ha tanto il carattere di un riscontro contabile, quanto quello di un'indagine su ciò che il Governo ha fatto o si accinge a fare nel settore delle partecipazioni stesse. Non a caso - anzi molto utilmente - il documento base del dibattito è costituito, oltre che dallo stato di previsione dell'omonimo Ministero, da quello strumento caratteristico che è la *Relazione programmatica delle partecipazioni statali*. Tale relazione, redatta dal ministro competente, viene poi discussa e approvata dal CIPE e, quindi, sottoposta all'esame della Commissione bilancio la quale presenta, a sua volta, all'Assemblea una relazione, nella quale il discorso si amplia ed investe globalmente la politica economica del Governo.

A proposito della relazione sulle partecipazioni statali, che riveste una grande importanza proprio in virtù del suo carattere programmatico - e sui suoi contenuti si soffermerà il collega Cosentino - devo far presente, come funzionario il cui compito primario è quello di agevolare il lavoro parlamentare, che un grosso ostacolo è costituito dal ritardo con cui tale documento viene presentato al Parlamento. Sono di questi giorni, ad esempio, una dichiarazione pubblica del senatore Caron e successivi interventi del Presidente del Senato presso il Presidente del Consiglio in merito all'esame del bilancio preventivo per il 1976, che si è arrestato o, quanto meno, richie-

derà tempi più lunghi di quelli preventivati inizialmente dalla Commissione bilancio, anche perché soltanto oggi il CIPE approverà la relazione programmatica per il 1976, cosicché solo tra qualche giorno essa perverrà alla Commissione bilancio, la quale soltanto allora potrà esaminare la tabella relativa alle partecipazioni statali. E quindi auspicabile una maggiore puntualità nella presentazione al Parlamento di detta relazione, altrimenti il controllo delle Assemblee legislative sulle partecipazioni statali verrà a perdere di importanza.

Gli altri due strumenti di indirizzo sono le mozioni e le risoluzioni. La mozione è lo strumento attraverso il quale i proponenti intendono promuovere una deliberazione dell'Assemblea. Voglio ricordare che di tale strumento il Senato ha fatto largo uso in questa legislatura, discutendo, ad esempio, i problemi relativi alla Montedison, nonché i temi della politica energetica. L'impiego di uno strumento di indirizzo, quale la mozione, permette di ottenere risultati di un certo rilievo soprattutto quando il Governo viene impegnato in una determinata direzione: a tale proposito ricordo che, recentemente, alla Camera dei deputati sono state adottate, con mozione, alcune decisioni di rilievo concernenti la struttura organizzativa di un importante ente di gestione (l'EGAM).

La risoluzione è uno strumento nuovo dei nostri regolamenti, che ne prevedono anche un eventuale sbocco in Assemblea, attraverso l'appello del Governo. Della risoluzione non è stato fatto un largo uso in questa legislatura. Probabilmente la stessa novità dell'istituto ha giocato un ruolo non secondario in questa difficoltà della sua messa in opera. Tuttavia è anch'esso uno strumento molto interessante, perché può offrire l'occasione - proprio nella dialettica tra maggioranza ed opposizione - ad una discussione e ad una decisione dell'Assemblea. Ricordo che in un settore fondamentale, come quello della pubblica amministrazione, fu proprio una risoluzione votata dalla I Commissione - in ordine alla registrazione con riserva del noto decreto sulla dirigenza - a consentire, attraverso l'appello, la discussione in Assemblea di tale problema, con la conseguenza che il Parlamento censurò, o quanto meno non approvò, la decisione del Governo che aveva chiesto alla Corte dei conti la registrazione con riserva di quel decreto delegato.

Ritengo così di aver sommariamente elencato gli strumenti a disposizione del Parlamento per quanto riguarda la funzione di controllo, inteso come indirizzo.

Per quel che concerne l'attività di verifica, cioè del controllo successivo, devo dire che la unificazione dei due momenti di discussione del bilancio preventivo e del consuntivo non sembra in grado di offrire molte possibilità di esercitare un controllo penetrante. Molte volte ho avuto occasione di rilevare - leggendo i resoconti delle sedute di Commissioni - come, discutendosi insieme preventivo e consuntivo, tutta la discussione si incentri sul preventivo, mentre quella sul consuntivo si riduce ad una presa d'atto.

Uno strumento importante ed interessante di verifica sarebbe, invece, quello dell'esame delle relazioni della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati, tra i quali sono compresi anche gli enti di gestione delle partecipazioni statali. In questo campo il Senato aveva dato un ottimo esempio: il 20 luglio 1966 - all'indomani della legge Curti e quando ancora i regolamenti della Camera e del Senato nulla prevedevano e nulla avrebbero potuto prevedere al riguardo - il Presidente Merzagora anticipò in maniera sperimentale una riforma regolamentare che poi sarebbe stata attuata, assumendo l'iniziativa di indicare, in una lettera al Presidente della Commissione finanze e tesoro, le modalità di esame delle relazioni della Corte dei conti da parte delle Commissioni di merito e della Commissione finanze e tesoro. Quella iniziativa, per quanto sperimentale, ebbe successo, perché le diverse Commissioni, cui vennero inviate, a seconda della competenza per materia, le relazioni della Corte, lavorarono intensamente e stesero dei rapporti che furono poi inviati alla Commissione finanze e tesoro; i risultati del controllo e le conseguenti valutazioni formarono poi oggetto di una « relazione generale » (redatta dal senatore Bonacina, a nome della Commissione finanze e tesoro), che è rimasta un esempio di come, sia pure per la prima volta, il Parlamento abbia cercato di verificare, a sua volta, i controlli esperiti dalla Corte dei conti al fine di trarne opportune linee di indirizzo politico per l'attività degli enti in questione.

Si trattò, dicevo, di una esperienza molto interessante, tanto che la procedura allora seguita fu poi trasferita nei nuovi regolamenti parlamentari del 1971. E, poiché,

in base alla legge Curti, i bilanci consuntivi dei vari enti vengono pubblicati come annessi al bilancio dello Stato, si è cercato di congiungere l'esame delle relazioni della Corte dei conti con quello del bilancio. Infatti, se il sistema si rimetterà in moto, l'esame delle relazioni della Corte dei conti dovrebbe precedere quello del bilancio, cosicché al momento della discussione di quest'ultimo, il parlamentare dovrebbe già avere la possibilità di esaminare tutto quello che le varie Commissioni - e la quinta in particolare - hanno rilevato sui risultati del controllo della Corte dei conti.

Purtroppo, dopo la prima felice esperienza, non si è riusciti, pur esistendo lo strumento regolamentare *ad hoc*, a riattivare questo meccanismo di esame presso le Commissioni, soprattutto presso la Commissione bilancio, la quale non riesce a svolgere questa funzione anche per i numerosi compiti ad essa demandati. Su questo problema penso che il collega Cosentino prospetterà delle soluzioni per una diversa e più funzionale ripartizione di compiti tra le diverse Commissioni.

Il terzo settore del controllo è quello che si configura come acquisizione di conoscenze. Per questo scopo non solo gli strumenti esistono, ma sono stati anche adoperati di frequente e con buoni risultati; fa piacere rilevare come norme migliorative dei precedenti regolamenti parlamentari siano evidentemente venute incontro ad esigenze molto sentite, tanto è vero che se ne è fatto largo uso da parte delle Commissioni.

In particolare, per quanto riguarda il Senato - ma credo che ciò valga anche per la Camera, perché i regolamenti relativi non offrono in materia rilevanti differenze - ricordo la norma che attribuisce alle Commissioni la facoltà di chiedere ai rappresentanti del Governo informazioni e chiarimenti su questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza e di riferire in merito all'esecuzione di leggi od all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati dal Senato o accettati dal Governo (è questa una innovazione introdotta dai nuovi regolamenti). In applicazione di queste norme, ad esempio, la Commissione bilancio ha ascoltato numerose volte, nel 1973, nel 1974 e nell'aprile del 1975, i ministri delle partecipazioni statali *pro tempore*, le cui relazioni hanno dato luogo ad approfonditi dibattiti su questo tema.

Vi è poi la norma successiva a quella ora illustrata che prevede la possibilità, per le Commissioni, di chiedere ai ministri di disporre che dalle rispettive amministrazioni o dagli enti sottoposti al loro controllo, siano forniti notizie ed elementi, anche mediante l'intervento personale alle sedute di singoli funzionari ed amministratori degli enti stessi.

E, a questo proposito, ricordo che anche di questi strumenti si è fatto uso, sia sotto l'aspetto di udienze dirette, sia nell'ambito di indagini conoscitive (ad esempio, quella sulla situazione dell'ENI con l'audizione del Presidente Girotti, nel gennaio di quest'anno).

L'altro strumento che attiene ad una richiesta di conoscenza più organica è, appunto, l'indagine conoscitiva che si propone, non più attraverso una singola udienza, ma attraverso un programma di ricerca, di esaminare compiutamente la situazione di un determinato settore, attingendo alle varie fonti di informazione e documentazione.

Aggiungo che altri strumenti di controllo sono gli strumenti cosiddetti « storici », cioè le interrogazioni e le interpellanze, delle quali si è fatto largo uso in Senato, sia in Aula che in Commissione, anche in materia di partecipazioni statali.

Non mi soffermo sulle distinzioni tra i regolamenti delle due Camere; vorrei soltanto rilevare che, per quanto riguarda le indagini conoscitive, il regolamento del Senato attribuisce al Presidente dell'Assemblea poteri di intervento più ampi di quelli conferiti al Presidente della Camera dal relativo regolamento: su questo punto non mi pare vi sia altro da aggiungere.

In conclusione, sul piano degli strumenti regolamentari, le possibilità di un controllo penetrante, specie *a posteriori*, sono abbastanza vaste e diffuse; la loro realizzazione pratica è dunque, prevalentemente, un problema di natura politica.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Gifuni per la sua puntuale esposizione e do la parola al dottor Cosentino.

**COSENTINO, Segretario generale della Camera dei deputati.** Ringrazio anch'io la Commissione per averci dato l'onore di ascoltare il nostro parere di tecnici e ringrazio il collega Gifuni perché il panorama che egli ha offerto mi consente di entrare subito nell'argomento di un esame critico delle norme così bene da lui illustrate.

Il sistema delineato dai regolamenti parlamentari vigenti, perché il Parlamento sia in grado di fare delle scelte in tema di indirizzo politico e di trarne delle conclusioni in sede di controllo, è teoricamente ben costruito. Esiste cioè la possibilità di una valutazione incrociata di azioni, atti e documenti che dovrebbe offrire al Parlamento tutti i mezzi per trarne utili conclusioni sia sul piano dell'indirizzo sia su quello del controllo.

Senonché, se guardiamo più che all'aspetto normativo costituito, allo stato dei fatti reali quale è di fronte ai nostri occhi, dobbiamo concludere che o il sistema è insufficiente o è mal gestito. Non per amore di istituto, ma per la verità, debbo dire subito che non vi sono carenze addebitabili al Parlamento. Basterebbe un solo esempio: poche settimane or sono, questo Comitato ha deciso, d'intesa con la Presidenza della Camera, di chiamare il Presidente della Corte dei conti o un magistrato da lui delegato a fornire dei chiarimenti: la Corte ha replicato che la sua natura di organo che agisce collegialmente doveva ritenersi preclusiva di interventi di tipo « personale » nel quadro di un'indagine conoscitiva. Ebbene, io mi permetto di nutrire qualche perplessità. Ai tempi di Cavour, ci si poteva giustamente vantare della instaurazione della Corte dei conti come strumento di garanzia democratica. Nel nostro tempo io ritengo che per questa funzione di garanzia sia insufficiente il modello ottocentesco del controllo preventivo di legittimità e che sia al contrario necessario guardare a formule di controllo successivo e di gestione, per le quali anche relazioni « personali » di magistrati della Corte al Parlamento potrebbero essere di grande utilità.

D'altra parte è singolare che mentre la Corte dei conti oppone al Parlamento la sua natura collegiale, nel settore degli enti esercita le sue funzioni attraverso l'istituto del magistrato delegato che assiste alle sedute degli organi di amministrazione; istituto in sé e per sé estremamente valido, anche se non esente da critiche sul piano del rendimento pratico, ma certamente non collegiale. È questo un punto, comunque, sul quale tornerò in prosieguo.

Vediamo adesso se le norme dei regolamenti parlamentari siano sufficienti a garantire gli scopi che le leggi sulle partecipazioni statali e sul controllo degli enti si sono prefissi. A mio avviso, l'attuale assetto regolamentare è idoneo a permettere un controllo penetrante ed efficiente.

V'è certamente qualche modifica da apportare, ad esempio nella materia regolata dall'articolo 145 del regolamento della Camera dei deputati, a proposito della facoltà di ottenere rilevazioni, elaborazioni e studi statistici dall'ISTAT. A tale proposito, devo avvertire che uno dei maggiori difetti di tutto il sistema dei controlli dello Stato italiano dipende - a mio avviso - dal fatto che la programmazione finisce per limitarsi, sul piano concreto, ad una serie di scelte in tema di localizzazioni di impianti effettuate in chiave pressoché soltanto politica. La programmazione non sarà mai una cosa seria se non potrà poggiarsi su una rilevazione econometrica precisa ed oggettiva di tutta la situazione italiana in materia di stratificazioni sociali ed economiche. Quando ancora si discute sulla capacità di raffinazione delle nostre raffinerie; quando ancora due anni fa - è un ricordo che mi atterrisce - il nostro Governo si trovò nella necessità di chiedere ai governi arabi la quantità di petrolio venduta all'Italia (mentre sarebbe stato sufficiente verificare i manifesti di carico delle navi che attraccavano nei porti italiani); quando vi sono carenze di informazioni ed errori di valutazione di questo tipo, manca la base tecnica oggettiva perché si possa svolgere un'attività di programmazione efficiente, anche e soprattutto quale risultato di decisioni e scelte finali politiche.

L'ISTAT presenta molti difetti sul piano organizzativo: è una struttura antica - ha più di cinquanta anni - che va certamente modificata. So che esistono dei progetti di riforma. Quando tali progetti verranno presi in esame, è opportuno che si colga l'occasione per instaurare un più stretto collegamento con il Parlamento, di guisa che esso, se si arriverà ad una programmazione fondata sulla rilevazione econometrica e sui relativi dati ISTAT, possa esserne il protagonista. L'ISTAT - a mio avviso - non deve essere soltanto un fornitore ed elaboratore di dati, ma dovrebbe svolgere anche una funzione di garanzia sulla genuinità del dato. La gestione dell'ISTAT dovrebbe in sostanza essere svolta nelle forme di una vera e propria magistratura della cifra, con responsabilità anche penali per la corretta gestione dei dati. Nel mondo moderno la cifra ha una importanza essenziale: adulterare la cifra, significa adulterare ogni successiva fase decisionale.

Un secondo oggetto di revisione riguarda il problema del riassetto interno e del riordinamento delle Commissioni parlamentari in termini di competenze. È una polemica che dura da molto tempo e vi sono varie opinio-

ni. Posso dirvi che la Giunta per il regolamento della Camera si sta orientando nel senso di introdurre qualche innovazione. Naturalmente si tratta di idee preliminari, che non sono state ancora concordate a livello dei gruppi politici, né con gli stessi esponenti delle Commissioni interessate.

Una delle proposte che riscuote finora maggior credito è quella secondo la quale i problemi di pura economia finanziaria (bilancio, finanze e tesoro), dovrebbero essere assegnati ad una sola Commissione; una seconda Commissione dovrebbe invece occuparsi in modo più organico e ordinato dei problemi della programmazione economica, della localizzazione territoriale degli investimenti, degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, dell'impresa pubblica e degli enti pubblici economici.

È chiaro che le Commissioni tendono a riflettere l'assetto organizzativo della pubblica amministrazione. Se una critica è lecito rivolgere in questo momento al sistema del rapporto tra le due entità - Governo e Parlamento - chiamate ad una collaborazione dialettica nella formazione e gestione dell'indirizzo politico, tale critica non può che incentrarsi sull'eccessiva frammentazione della struttura del potere esecutivo. Proprio nel settore della politica economica si rileva la presenza di numerosi dicasteri interessati (partecipazioni statali, bilancio e programmazione, industria, interventi straordinari nel Mezzogiorno; né possiamo dimenticare il Ministero del tesoro, perché tutto ciò che si decide va poi tradotto in termini di spesa e di interventi creditizi, soprattutto nel settore a medio termine): a mio avviso occorre stabilire un raccordo.

Se nell'esecutivo vi fosse il famoso superministero dell'economia o comunque un centro di più efficace coordinamento di tutta la azione pubblica in materia economica ed in particolare degli incentivi e interventi statali, anche il controllo sarebbe più coordinato. Oggi tale controllo finisce fatalmente per essere dispersivo e su alcuni aspetti politici della gestione delle partecipazioni statali la Commissione bilancio può trovare dei limiti invalicabili nella sua non competenza.

La Giunta per il regolamento come dicevo, pur avendo apprezzato queste idee e questi progetti preliminari, non si è ancora definitivamente pronunciata. Possono del resto esservi anche altre soluzioni, come quella di raggruppare da un lato le competenze relative alle partecipazioni statali e all'impresa pubblica, e dall'altro quelle relative alla pro-

grammazione e alla politica di bilancio in sede di spesa tenendo viceversa separato il momento dell'entrata, da affidare ad una diversa Commissione (finanze).

Una terza ipotesi infine è rappresentata dallo schema della Commissione di vigilanza, da realizzare attraverso la istituzione di una Commissione unica interparlamentare, che presenterebbe il vantaggio di garantire una certa unità di indirizzo tra i due rami del Parlamento. Ci sarebbe, però, anche lo svantaggio del distacco di tale organo dall'attività legislativa vera e propria; tale Commissione finirebbe per assumere un carattere prevalentemente amministrativo e verrebbe meno il beneficio del collegamento diretto con gli interventi tipici del Parlamento, che sono prevalentemente normativi.

L'ultimo punto di critica - direi meglio, di autocritica - al nostro sistema riguarda l'applicazione degli articoli 148, 149 e 150 del regolamento della Camera nonché dei corrispondenti articoli del regolamento del Senato, in relazione anche alla posizione della Corte dei conti sul problema dell'invio in Parlamento dei suoi magistrati. Innanzitutto tale posizione contrasta - come ho già osservato - con la struttura stessa del controllo esercitato sugli enti, che non è sempre collegiale, anzi diviene « monadico » con l'istituto del magistrato delegato, almeno nella fase attiva; inoltre, contrasta con lo spirito del rapporto che l'Assemblea Costituente volle instaurare tra Corte dei conti e Parlamento, in armonia con le esigenze proprie di una moderna democrazia (ci sono dei paesi, come il Belgio, in cui la Corte dei conti siede nello stesso palazzo del Parlamento, a significare anche materialmente quest'esigenza di collegamento reale). Del resto la Corte dei conti, più che organo di giurisdizione, è anche un organo di assistenza e consulenza ed è, fondamentalmente, un organo di controllo sull'esecutivo, che deve però operare al servizio del Parlamento, in termini tali da evitare che quest'ultimo si debba trasformare esso stesso in una « super-corte dei conti ».

I nostri padri costituenti avevano avuto un'eccellente idea, quella di statuire esplicitamente la potestà delle Camere di chiedere l'intervento del presidente della Corte dei conti in Assemblea per riferire sul rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato; senonché si ritenne che la presenza di estranei (per uno dei tanti aspetti di formalismo deteriore: in Francia tale prassi è normale) fosse un qualcosa che avrebbe potuto violare la sacertà dell'Aula parlamentare e quindi si

abbandonò la proposta, ma non per questo venne meno il carattere di ausiliarità della Corte nei confronti del Parlamento. Per fortuna la successiva evoluzione della prassi e delle procedure è nel senso di non considerare più come una rottura di sacri principi la presenza di estranei, almeno nelle aule di Commissione: sicché questo ostacolo formale appare oggi largamente superato.

La Corte dei conti pertanto, nel rispondere che un suo magistrato non può venire a riferire in Parlamento, dice cosa almeno opinabile, sia sul piano dell'origine stessa, in Assemblea Costituente, del suo rapporto con il Parlamento, sia sul piano dell'attuale inquadramento legislativo della sua attività, in quanto in materia di enti pubblici economici il sistema dei controlli si basa largamente sull'istituto del magistrato « delegato ».

E veniamo alla valutazione del rendimento del controllo della Corte dei conti. C'è il problema della struttura del controllo. Personalmente devo dire, dato che sono stato chiamato anche a dare indicazioni di prospettiva, che credo poco nella validità dei controlli interni, come di quelli preventivi. Ritengo che in un sistema democratico ben ordinato si debba puntare soprattutto su dei controlli successivi molto ben organizzati, sostanziali, più che formali, altrimenti il sistema non funziona.

È inutile soffermarsi su polemiche di tipo giornalistico, in particolare sul pericolo che il magistrato divenga prigioniero dell'organo che dovrebbe controllare. Alla fine anche questo rilievo può essere vero, quanto meno nel senso che il magistrato delegato tende, anche per la sua struttura mentale di magistrato e di giurista, a partecipare alle riunioni non con lo spirito di colui il quale deve riferire sull'efficienza dell'azienda o dell'ente, sulla rispondenza della gestione agli indirizzi che sono stati fissati, ma ad esclusiva salvaguardia della legittimità formale di questa o quella deliberazione.

Questo è un compito che meglio di chiunque altro potrebbe svolgere un ottimo notaio o un avvocato inserito nel consiglio di amministrazione. Il controllo interno non soddisfa cioè la reale esigenza, cui invece noi oggi dobbiamo puntare lo sguardo, che è quella di vedere se un ente è amministrato bene o no. Della buona amministrazione fa parte anche la correttezza formale, che tuttavia spesso finisce per coprire scorrettezze sostanziali assai serie. Quando si fa parte della vita di un ente può infatti accadere al limite di difenderne l'attività *ultra petita*, per un certo ma-

l'inteso spirito di istituto, anche quando l'organo commette errori sostanziali.

È difficile mutare l'assetto attuale senza operare più a monte. Vi è un problema di base che gli amici francesi, con il loro spirito cartesiano e razionale, hanno visto da tempo, quello della natura e della preparazione del magistrato della Corte dei conti, affinché lo stesso sia in grado di valutare l'attività di un ente produttivo di beni o di servizi in termini di rendimento ed efficienza. La risposta dei francesi è molto diversa da quella che noi abbiamo dato: con la legge 22 giugno 1967 si è istituita una commissione, la *Commission de vérification des comptes des entreprises publiques* i cui compiti e struttura si estendono ad una visione molto simile a quella degli *auditors* anglosassoni, cui compete di valutare se un determinato assetto economico è produttivo o no. Ciò consente alla Corte dei conti francese di presentare al Parlamento relazioni non formali ma sostanziali.

Sussiste innegabilmente in Italia un difetto di preparazione tecnico-aziendale nel magistrato della Corte dei conti, così come del resto in chi vi parla. Io non sono un tecnico aziendale, posso solo trarre, come giurista, determinate conseguenze dai fatti, una volta che i tecnici mi abbiano fornito i necessari elementi, così come voi potete trarne delle conseguenze come politici.

Vi è poi un problema ancora più grosso, che investe più da vicino la vostra responsabilità di legislatori e quella dei magistrati che dirigono la Corte dei conti. La sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti è composta da 29 magistrati, compreso il presidente; i consiglieri sono 18. Per converso, nel campo delle pensioni di guerra (e sono passati ormai 30 anni dall'ultima guerra) i magistrati sono 102, mentre le sezioni sono 5. Questo è un dato semplicemente numerico, che tuttavia deve farci riflettere. Se valutiamo gli organi in rapporto anche al criterio del rendimento, forse converrebbe rilasciare le pensioni in base alle richieste, anziché tenere in piedi un sistema il cui costo di gestione finisce per essere maggiore del suo rendimento.

Dobbiamo anche tener presente che questa sezione di controllo è unica e coinvolge tutta una serie di enti pubblici economici e non economici che sono posti sullo stesso piano. I criteri di ripartizione interna dei lavori sono evidentemente settorializzati, sicché è da ritenere che quei 29 magistrati si riducano a 14, per di più con difetto di competenza tecnico-aziendale.

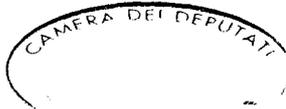
Vi è poi il problema dei ritardi, che coinvolge la Corte dei conti ed il Ministero delle partecipazioni statali. Il ritardo in Italia è purtroppo una evenienza normale, ma quando constatiamo che certe relazioni, relative agli anni 1964-72, sono state trasmesse nell'ottobre del 1975, mentre altre, relative agli anni 1969-71, sono pervenute nel 1972, mi chiedo se il valore teorico del sistema delineato, ossia l'esame dei consuntivi ai fini di indirizzo, non sia del tutto falsato. Un periodo di tre anni nel campo delle imprese economiche pubbliche o private può talvolta modificare profondamente i termini stessi di esistenza e di validità dell'impresa sul piano amministrativo ed operativo.

Un altro difetto del sistema per quanto concerne la Corte dei conti è quello della mancanza di parametri idonei ad attivare le funzioni del Parlamento. Quali sono i parametri in base ai quali opera la Corte dei conti in sede di controllo? Non avendo modelli, la Corte dei conti finisce per mantenersi sul piano della mera legittimità formale, a tutto danno dell'esigenza di verificare invece se gli enti e le aziende a partecipazione statale assolvano o meno le esigenze per cui esistono, operino ed impieghino utilmente fondi di dotazione e contributi di scopo a carico del pubblico erario.

Quali sono i rimedi? Non sono un tecnico, né un magistrato della Corte dei conti, ma ritengo che i rimedi consistano nella possibilità per il Parlamento di dettare criteri direttivi alla Corte dei conti. Forse occorrerà una legge; se dovesse scaturire dall'indagine in corso un progetto di legge che sciogliesse alcuni di questi nodi che vado elencando si sarebbe già fatto un notevole passo avanti.

In secondo luogo sarebbe opportuno rafforzare il collegamento tra Parlamento e Corte dei conti attraverso l'istituto della designazione mista dei magistrati delegati. Ciò consentirebbe di delineare una figura di magistrato ispettore più che delegato, di un magistrato, cioè, consapevole di essere direttamente responsabile anche nei confronti del Parlamento e pertanto proclive ad usare un metodo tale di analisi che le relazioni risultino più leggibili e quindi politicamente significative.

In terzo luogo sarebbe opportuno stabilire - ed a questo punto occorre ancora un atto legislativo - che i magistrati della Corte dei conti possono essere soggetti ad *hearings*, ad audizioni da parte delle Camere, perché altrimenti un reale collegamento diretto con il Parlamento non sussisterà mai praticamente.



La dottrina giuspubblicistica sostiene che gli organi costituzionali sono tra loro tutti su un piano di pariteticità, « *superiorem non recognoscentes* ». Senonché io sostengo — e non per amore d'istituto — che il Parlamento è su un piano più elevato in quanto ha la potestà di modificare la Costituzione e quindi di rimettere ogni organo al giusto posto che ne garantisce la funzionalità alle obiettive esigenze del sistema. Il Parlamento è il detentore del potere legislativo e spetta al Parlamento indicare agli altri organi dello Stato quali sono i limiti entro i quali si devono muovere, se necessario facendo anche uso del potere costituente di cui è il solo detentore.

Quanto al Ministero delle partecipazioni statali, anche qui siamo in presenza di una relazione programmatica che teoricamente è valida, ma che praticamente non lo è, e non soltanto in termini di tempo, a causa dei ritardi che il dottor Gifuni ha già sottolineato. Devo infatti registrare che più volte non è stata ottemperata la legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali dal momento che è stata presentata una relazione unica anziché parcellizzata per ciascun ente. La legge prevede con estrema precisione che le relazioni siano presentate per ciascun singolo ente, laddove la relazione è oggi globale, nel senso che i documenti relativi agli enti sono sovente impostati in termini piuttosto vagamente programmatici anziché dettagliatamente tali.

Ora, può darsi che la relazione unica presenti dei vantaggi, ma è anche certo che maggiori vantaggi presenterebbe una relazione più parcellizzata; pertanto una soluzione di compromesso potrebbe essere costituita da una relazione globale introduttiva integrata da relazioni conformi al precepto della legge.

Ciò perché la relazione programmatica globale esprime una visione di indirizzo a livello ministeriale, mentre è molto interessante sapere anche che cosa intendono fare i singoli enti e quali sono i singoli programmi; quindi, la mancanza di una relazione parcellizzata costituisce un evidente ostacolo per la verifica in sede parlamentare.

Per quanto riguarda i rimedi da adottare non vedrei di buon occhio un controllo esteso alle società in maniera tale da diversificare le società operative in mano pubblica rispetto a quelle private, in quanto in questo modo verrebbe meno la *par condicio* che caratterizza il sistema delle partecipazioni statali nei confronti del mercato.

Del resto quello che fino a poco tempo fa era un punto interrogativo, oggi è diventato un problema da affrontare nei termini posti dalla legislazione esistente; intendo riferirmi alla novità della Consob. Il sistema Consob, che ha visto la luce con una operazione assai travagliata dal punto di vista parlamentare, ma molto redditizia sul piano del rendimento dell'operazione stessa, rappresenta un istituto fondamentale in un tessuto economico come il nostro.

Il sistema di controllo attraverso la Consob, simile a quelli americano, inglese, francese, tedesco (che si avvalgono anche di *auditors*) agisce sul piano societario ed investe tutta quell'area che al controllo del Parlamento appare solo indirettamente attraverso il filtro dell'ente di gestione.

A questo proposito vorrei ricordare che l'articolo 2 del disegno di legge di conversione delegava il Governo ad emanare tra l'altro norme di coordinamento con le attribuzioni del Ministero delle partecipazioni statali. La delega è stata attuata solo parzialmente, non avendo preso in considerazione i problemi relativi al controllo delle aziende *operating*.

Se da questa indagine scaturisse una legge, sarebbe opportuno delineare un rapporto chiaro e produttore tra Consob, Ministero delle partecipazioni statali e Parlamento. Naturalmente si tratterà di verificare se l'operatività del controllo Consob sia da ritenersi di portata generale o invece specifica. Cioè, se non si debbano individuare in termini di valore alcuni limiti perché è chiaro che se dovessimo pretendere delle relazioni della Consob su tutte le società operative a partecipazione statale risulterebbe esiguo anche il numero dei componenti di questo Comitato. Si potrebbe, per esempio, stabilire che il controllo deve essere svolto per campioni, oppure sulle aziende con capitale superiore ad un certo ammontare.

Un lavoro di questo genere, trasmesso da un lato alla Corte dei conti e dall'altro al Parlamento, ove fosse ben integrato da tecnici specializzati, darebbe la possibilità di valutare la redditività non solo degli enti, ma anche delle aziende, senza introdurre elementi di squilibrio nell'attuale sistema in chiave di *par condicio* fra le mani pubblica e privata.

L'ultimo problema che vorrei trattare è quello che riguarda la posizione del Par-

lamento nei confronti delle persone che gestiscono questi enti.

È indubbio che il sistema delle udienze e delle indagini conoscitive ha avuto un notevole successo, al quale non è estraneo il fatto che le parti si incontrano fisicamente in uno scambio diretto di opinioni, anche se naturalmente il tecnico parla un linguaggio che non sempre è quello del politico.

Ora, senza arrivare a formule rivoluzionarie o a quelle che ricordano il *consent* del Congresso degli Stati Uniti d'America per la nomina degli ambasciatori, credo che si possa trovare un punto di incontro in modo che il Parlamento partecipi alla nomina dei presidenti degli enti secondo un criterio forse sofisticato, ma penso accettabile da tutte le parti.

Il Parlamento potrebbe cioè determinare dei criteri di idoneità obiettivi, possibilmente ben definiti: naturalmente il Governo deve avere la possibilità di procedere alle nomine che ritiene più opportune, però nell'ambito di questi criteri. La persona designata dovrebbe inoltre presentarsi al Parlamento per una prima audienza di contatto, esponendo il programma a cui intende attenersi nella gestione dell'ente.

Sono poi personalmente convinto che tutte le norme - *nulla lex sine poena* - devono avere un minimo di sanzione; infatti, di fronte ad un sistema teoricamente valido, come abbiamo visto, ma praticamente imperfetto, bisogna trovare il modo di inserire una leva punitiva del Parlamento nei confronti di quegli enti che, per brevità, possiamo dire che « non si comportano bene ».

Bisogna così pensare anche alla possibilità che i fondi di dotazione e i contributi di scopo, che spesso vengono concessi al Parlamento, siano rateizzati, e la relativa erogazione sia condizionata alla presentazione di precisi rendiconti. In tal modo quella leva che il Ministro del tesoro Colombo ha usato nei confronti dell'EGAM, opinabile sul piano della legittimità amministrativa, ma certamente valida sul piano politico, verrebbe istituzionalizzata a livello di rapporti Parlamento-Governo-enti.

Questo potrebbe essere un modo per consentire al Parlamento di tenere in pugno il sistema, senza correre il rischio, inverso, di una eccessiva invadenza del Parlamento nella concreta gestione delle aziende.

Per concludere, vorrei dire che siamo a vostra disposizione per integrare queste no-

stre esposizioni con un documento che è stato redatto da nostri valorisissimi collaboratori, alcuni dei quali qui presenti, e che quindi sono il prodotto di un lavoro di *équipe*.

**PRESIDENTE.** Desidero ringraziare il dottor Cosentino e il dottor Gifuni per le loro esposizioni, estremamente interessanti e valide sotto tutti i profili. A questo punto vorrei chiedere agli onorevoli colleghi se desiderano rivolgerci delle domande, oppure, come abbiamo fatto in occasione di altre audizioni, riservarsi di farlo eventualmente dopo aver meditato il resoconto stenografico e il documento integrativo al quale ha accennato il dottor Cosentino, che ci ha suggerito un metodo che ritengo assai proficuo.

Da parte mia vorrei pregare i nostri gentili ospiti di voler di nuovo partecipare ai nostri lavori qualora il Comitato ne ravvissasse l'opportunità.

**FERRARI-AGGRADI.** Senza entrare nel merito delle relazioni svolte, desidererei esprimere tutto il mio compiacimento al dottor Gifuni ed al dottor Cosentino per i loro interventi, che ho ascoltato con autentico godimento. È per me motivo di grande fierezza constatare come raramente, nel corso di analoghe audizioni, siano state svolte esposizioni tanto chiare, concrete e costruttive come quelle che abbiamo testé ascoltate. Si è chiarito in modo estremamente sintetico quali sono gli attuali strumenti a disposizione del Parlamento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo e si sono fornite indicazioni e suggerimenti che non solo vanno a monte dei problemi che stiamo discutendo ma che aprono anche interessanti prospettive.

Mi chiedo ora quale metodo possiamo seguire nel prosieguo della nostra indagine. Noi dobbiamo tener sempre presente il fatto che l'opinione pubblica ed il Parlamento attribuiscono importanza fondamentale al funzionamento del sistema delle partecipazioni statali. Noi siamo stati incaricati di compiere al riguardo un esame approfondito e lo stiamo compiendo in modo molto serio, senza pubblicità all'esterno, dando così un esempio ad altri, con l'aiuto prezioso di studiosi e di tecnici qualificati. Però c'è uno « zu », come direbbero i tedeschi: dove vogliamo arrivare? Dobbiamo arrivare a delle conclusioni che in parte ci consentano di mettere a punto un progetto

di legge ed in parte ci inducano a formulare degli indirizzi e dei criteri di comportamento e ad utilizzare meglio i congegni a disposizione.

Arrivati a questo punto ritengo che potremmo fin da ora individuare alcune linee di azione ed alcuni obiettivi finali.

PRESIDENTE. Onorevole Ferrari-Aggradi, la prossima settimana ci riuniremo per fare il punto su quanto abbiamo fino ad ora ascoltato e, in considerazione dell'atteggiamento tenuto dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti nei confronti del Parlamento - in ordine al quale condivido perfettamente le considerazioni del dottor Cosentino - per formulare i questionari scritti da inviare ai due colleghi tramite il Presidente della Camera. In quella occasione avremo modo di decidere come impostare il prosieguo dei nostri lavori. Ritengo pertanto che in tale ulteriore fase potranno trovare collocazione le proposte da lei avanzate, fermo restando che non avrei nulla in contrario, se i colleghi lo ritenessero opportuno, a che siano rivolte fin da adesso delle domande al dottor Gifuni ed al dottor Cosentino.

FERRARI-AGGRADI. Ritengo opportuno scegliere oggi stesso una linea, un criterio di lavoro, decidere se ascoltare altre persone e quali e fissare il questionario per la Corte dei conti ed il Consiglio di Stato. Sarei comunque estremamente grato al dottor Gifuni ed al dottor Cosentino se ci aiutassero a redigere tale questionario. Ad essi inoltre vorrei rivolgere - ma potrei farlo nel corso di una successiva riunione - alcune domande relative al controllo di efficienza, che mi sembra un punto fondamentale della nostra indagine.

PRESIDENTE. Credo che i segretari generali dei due rami del Parlamento non avranno difficoltà ad accogliere l'invito dell'onorevole Ferrari-Aggradi, al quale io mi associo pienamente.

COSENTINO, *Segretario generale della Camera dei deputati*. Noi siamo al servizio della Camera e del Senato; pertanto, insieme ai nostri *staffs*, siamo onorati di servirvi per tutto quanto rientra nelle nostre possibilità e capacità.

FERRARI-AGGRADI. Ogni iniziativa, naturalmente, deve implicare una piena assunzione di responsabilità da parte nostra.

Concludo rilevando che non vi è molto da dire sugli strumenti e sui congegni propri del Parlamento, mentre vi è tantissimo da dire intorno a molti congegni esterni.

BERNINI. Desidero ringraziare il dottor Gifuni ed il dottor Cosentino del contributo che hanno dato e di quello che daranno ai nostri lavori, il cui *iter* è stato fissato fin dall'inizio nel senso di discutere ampiamente i risultati della fase iniziale delle audizioni prima di assumere decisioni sul prosieguo della indagine.

PRESIDENTE. A nome di tutti i componenti il Comitato rivolgo un vivissimo ringraziamento al dottor Gifuni ed al dottor Cosentino per il notevolissimo contributo da loro offerto, che ci sarà certamente di grande aiuto nel nostro sforzo di delineare strumenti validi di controllo e di indirizzo del Parlamento e porre le premesse indispensabili, anche organizzative, per un loro efficace esercizio.

**La seduta termina alle 11,45.**