

IV.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 10 DICEMBRE 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **PRINCIPE**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,45.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pasquale Saraceno per essere cortesemente intervenuto ai nostri lavori e gli do subito la parola.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Ringrazio anzitutto per l'onore che mi è stato fatto chiamandomi a esprimere il mio pensiero in questa sede. Penso che trattando di controllo del Parlamento sul sistema delle imprese a partecipazione statale giova aver presente che lo Stato, assumendo partecipazioni in imprese, non ha come obiettivo l'aumento delle entrate fiscali, ma altri fini e che questi fini non possono essere determinati dagli enti di gestione e tanto meno dalle imprese.

Ciò premesso, è mia opinione che più l'attività di direttiva e di controllo del Parlamento è efficiente e più si facilita la gestione degli enti e quindi delle imprese. Si evita infatti il formarsi di elementi di incertezza sia al centro che in sede locale, incertezze determinate dall'emergere in sedi non proprie di quei fini. Conosciuti i fini, essi diventano condizionamenti delle decisioni che le imprese continueranno a prendere con la sola preoccupazione di massimizzare la economicità. La gestione delle imprese a partecipazione statale potrà così svolgersi come le gestioni delle altre imprese. Non può esservi infatti un tipo di direzione aziendale proprio delle imprese a partecipazione statale e un tipo diverso di direzione aziendale proprio delle imprese private. È però da prendere in considerazione la posizione opposta a quella ora detta, cioè la posizione secondo la quale l'attività di direttiva e di controllo del Parlamento non può che risolversi in un appesantimento burocratico così grave da condurre progressivamente alla mortificazione e quindi all'estinguersi nelle imprese a partecipazione statale di ogni slancio imprenditoriale.

La storia dà ragione a questa posizione; basti pensare alle fabbriche d'armi e agli arsenali militari di cui, salvo errore, il Parlamento ha probabilmente dimenticato persino l'esistenza. A questa obiezione si

può rispondere che l'impresa a partecipazione statale può estinguersi, è vero, a motivo dell'assurdità delle procedure di direttiva e di controllo, ma ugualmente può essere messa in crisi dal disordine conseguente alla mancanza di direttive e di controllo. Il problema è quindi uno solo: identificare forme di direttive e di controllo efficienti, forme che non possono essere che nuove, dato che nuovo è il tipo di azione pubblica (attività imprenditoriale) nei cui confronti si vogliono dare direttive ed esercitare controlli. L'attività di direttiva e di controllo può avere carattere periodico, quale è quella che si effettua in occasione dell'esame dei bilanci, oppure carattere straordinario, all'atto in cui si devono prendere decisioni in ordine ai fondi di dotazione; in quella occasione, infatti, vengono talvolta enunciate determinate finalità che si risolveranno poi in condizionamenti delle future decisioni aziendali.

Quanto alle modalità con cui tutto ciò avviene, mi pare necessario considerare anzitutto come si svolge la gestione finanziaria dell'insieme di imprese che fa capo all'ente di gestione; è dagli investimenti di tali imprese che ha infatti origine tutto il complesso di operazioni nel quale si inserisce l'utilizzo del fondo di dotazione e la conseguente attività di direttiva e di controllo.

Per coprire il loro fabbisogno finanziario le imprese contraggono prestiti ed emettono azioni; in caso di emissione di azioni l'ente di gestione dovrà acquistarne come minimo la quantità che consente ad esso di mantenere il controllo dell'impresa. Dovrà però acquistarne anche di più e, come spesso accade, dovrà acquistarne anche la totalità se le azioni emesse non trovano compratori. L'ente di gestione effettua anche prestiti alle aziende cui partecipa, se tali aziende incontrano difficoltà a finanziarsi sul mercato. Per coprire il fabbisogno finanziario che così si determina, l'ente di gestione, a sua volta, contrae pure dei prestiti (in gran parte emettendo obbligazioni) oppure utilizza risorse fornite dallo Stato con aumenti del fondo di dotazione.

La misura del ricorso delle imprese all'ente di gestione è dunque indipendente dalle proporzioni con cui azioni e prestiti

concorrono alla copertura dei loro fabbisogni. Il ricorso delle imprese all'ente è la quantità residua del loro fabbisogno che non è economicamente finanziabile dal mercato; il ricorso può essere nullo da parte di certe imprese, può corrispondere al fabbisogno totale da parte di altre imprese. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda l'entità del ricorso dell'ente di gestione allo Stato sotto forma di aumento del fondo di dotazione; è indipendente dalle proporzioni con cui l'ente di gestione utilizza le sue risorse per acquistare azioni oppure per concedere prestiti alle imprese. Ad esempio, l'IRI, nel complesso di tutta la sua ormai non breve vita, ha avuto dallo Stato dieci lire per ogni cento investite dal complesso delle imprese del gruppo. Il solo fenomeno reale che interessa, per il quale occorrono direttive e controlli è l'investimento delle cento lire, non l'uso, ripeto non identificabile, fatto delle dieci lire date dallo Stato. Queste dieci lire non hanno una destinazione specifica e sarebbe arbitrario attribuirgliela.

GAMBOLATO. Occorre vedere quale parte del fondo di dotazione serve a ripianare le perdite precedenti.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Il fondo di dotazione e le risorse ottenute dall'ente di gestione contraendo prestiti formano una massa indistinta che viene tutta investita in azioni e in prestiti alle aziende. Il fondo di dotazione attinge a quello che si farà, le perdite a quello che già si è fatto; non vi è alcun nesso tra i due fenomeni, copertura di perdite e aumento del fondo di dotazione.

GAMBOLATO. Il ministro ci ha detto invece l'altro giorno che uno dei motivi per cui si chiedono quattro mila miliardi è proprio il ripiano delle perdite.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Regolare le perdite è una semplice operazione di contabilità: l'ammontare delle perdite viene infatti scritto in *dare* del conto «fondo di dotazione», in *avere* del conto «perdite». È tutto; si può naturalmente svolgere una indagine sui fatti che hanno reso necessaria quella spiacevole contabilizzazione. Ma ciò non ha nulla a che fare con i giudizi

che si danno sull'entità del fondo di dotazione, giudizi che concernono cose da fare, non cose già fatte. Certo, sulle cose da fare si potranno subire delle perdite e questo accade, sfortunatamente. Se però non facesimo nulla, non perderemmo nulla. La perdita del passato resta in ogni caso immutata e si dovrà sempre, come ora detto, effettuare solo una scrittura contabile ed eventualmente disporre indagini sulle cause della perdita, indipendentemente dal fatto che si aumenti o no il fondo di dotazione.

LA MALFA GIORGIO. Lei dice che il passato è passato, ma io vedo una notevole differenza dal punto di vista dell'utilità complessiva tra il caso in cui l'IRI, che ha ricevuto un certo fondo di dotazione dallo Stato, utilizzi questo fondo per ripianare e ricostituire mezzi propri persi da società del suo gruppo e il caso in cui lo utilizzi invece per società che non hanno perso questi mezzi.

Se l'Alitalia, per esempio, ha perso 50 miliardi di capitale, 50 miliardi gli serviranno soltanto per ricostituire i mezzi propri a fronte dei livelli di attività precedenti e a rimborsare i debiti ricostituendo il capitale al posto di quei debiti, ma il livello di produzione dell'Alitalia non muta.

È vero che dal punto di vista finanziario l'attribuzione dei fondi di dotazione determina comunque un investimento, ma il problema è se questo investimento è aggiuntivo rispetto al volume globale degli investimenti costituiti fino a quel momento o non invece in parte solo aggiuntivo e in parte sostitutivo di investimenti che si sono volatilizzati attraverso le perdite.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Non può che essere aggiuntivo.

LA MALFA GIORGIO. Aggiuntivo rispetto al momento in cui lo ha, ma non rispetto all'anno precedente in cui lo ha perso.

Supponiamo che una società al 1° gennaio 1975 ha un certo complesso di attività a fronte delle quali ci sono mezzi propri per cento miliardi e a fine esercizio noi le diamo 50 miliardi: questa società ricostituisce soltanto quel livello di attività che aveva all'inizio dell'anno, non è che porta il livello delle sue attività da cento a 150 miliardi.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. A me sembra che in questa materia sono nettamente separabili tre aspetti:

a) il programma delle imprese cui l'ente di gestione partecipa, programma al cui finanziamento si provvede da parte del gruppo con l'insieme del fondo di dotazione, di emissioni di azioni e di prestiti: è a questo insieme che si riferiscono direttive e controlli del Parlamento;

b) le proporzioni con cui l'ente di gestione si finanzia con fondo di dotazione oppure con prestiti;

c) le perdite accertate nella gestione passata.

D'ALEMA. Ammettiamo che l'IRI abbia cinque o seicento miliardi di debiti e cento miliardi di perdite: lei cosa farebbe?

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Chiamerei il capo contabile e, autorizzato dal Parlamento, gli ordinerei di effettuare la scrittura contabile di cui ho detto prima: il fondo di dotazione del resto è già diminuito per effetto della perdita subita; si tratta solo di scriverlo nei libri contabili.

Il problema più complesso è quello di stabilire in quali proporzioni un dato fabbisogno per investimenti va coperto dall'ente di gestione con fondo di dotazione, oppure contraendo prestiti. Se una grossa quota degli investimenti dell'ente è destinata ad aziende che non danno reddito, o addirittura daranno perdite, la quota coperta con il fondo di dotazione dovrà essere più alta. Non sarebbe corretto indebitarsi al 10 per cento se una parte rilevante degli investimenti dell'ente danno redditi scarsi o nulli.

Bisogna anche dire che se l'ente di gestione e le aziende controllate hanno scarsa capacità di ottenere prestiti, la quota di fabbisogno da coprire con fondo di dotazione dovrà essere più alta. Il gruppo IRI, ad esempio, è una buona macchina per raccogliere denaro dato che, come detto in precedenza, lo Stato ha coperto il 10 per cento delle risorse investite dal gruppo.

D'ALEMA. Nel cosiddetto programma a medio termine, che si apre col tema della riconversione, si dice esplicitamente che una parte dei quattromila miliardi destinati al fondo di dotazione degli enti di gestione

dovrebbe andare a coprire i deficit di gestione.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Se proprio vogliamo dare una spiegazione al collegamento perdite-fondo di dotazione che viene proposto, si potrebbe dire che se un'azienda ha avuto perdite e ha bisogno di altre risorse, questo fabbisogno di risorse sarebbe stato minore se non avesse perduto. Ma potrebbe non aver bisogno di risorse, o addirittura restituirne, pur avendo avuto perdite in passato, se venisse messa in liquidazione. Come vedono, non vi è connessione tra perdite e aumento del fondo di dotazione.

D'ALEMA. In questo caso, però, le somme concesse dallo Stato sarebbero impiegate per investimenti.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Andrebbe sempre, con il ricavo dei prestiti, a coprire fabbisogni futuri di fondi liquidi che si manifestano presso l'ente di gestione e ciò anche se l'impresa ha avuto forti perdite.

D'ALEMA. Va a ricostituire il capitale.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Non direi che è proprio così; nelle imprese si fanno aumenti di capitale non in relazione alla necessità di ricostituire il capitale precedente, ma per determinare quel rapporto tra capitale proprio e debiti che è il più adatto per portare avanti i futuri programmi. Se ad esempio l'attività viene ridotta, perché ricostituire il vecchio capitale? E, d'altra parte, se si vuole dare un grande impulso all'attività aziendale, può darsi che occorra non solo ricostituire il vecchio capitale, ma anche aumentarlo ulteriormente. Il chiarimento è importante dal punto di vista della direttiva e del controllo parlamentare; con la mia costruzione quel controllo si estende a tutto il denaro che l'ente di gestione darà alle imprese, lo attinga con il fondo di dotazione o con i prestiti; con l'idea della copertura delle perdite, a parte, mi scusi, la sua non rispondenza alla realtà, l'attività di direttiva e di controllo si effettuerebbe nei riguardi di tutto il denaro investito nelle aziende meno le perdite. E, quindi, una costruzione oltre che impropria anche riduttiva del ruolo del Parla-

mento. Mi permetto di insistere, le perdite possono essere oggetto di indagini sulle cause, non di decisioni di natura finanziaria.

PRESIDENTE. L'onorevole D'Alema esprime delle perplessità che sono comuni, direi, a tutto il gruppo comunista ed anche ad altre forze politiche. Quando si parla dei quattromila miliardi, si dice espressamente che una parte di essi dovrebbe servire a ripianare *deficit* di gestione.

LA MALFA GIORGIO. Le perdite da ripianare sono la sommatoria dei *deficit* di gestione che si sono accumulati, meno quelli che sono già stati bonificati. Perché noi, come Parlamento, cerchiamo di fare una distinzione per la parte del fondo di dotazione che andrebbe a ripianare i disavanzi? Perché se noi prendiamo il fondo di dotazione dell'IRI esso è di circa 1.500 miliardi; ma se nello stato patrimoniale dell'IRI ci sono 297 miliardi di perdite da registrare che sono in riduzione del fondo di dotazione, il fondo di dotazione sarebbe effettivamente la differenza tra quanto fino ad oggi la legge ha dato e le perdite subite.

D'ALEMA. È un fatto contabile questo.

SARACENO, Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia. A me sembra un fatto reale.

LA MALFA GIORGIO. Questo è il problema: se adesso lo Stato da all'IRI 300 miliardi, quei 300 miliardi versati vanno a ricostituire il fondo di dotazione che è andato perduto.

SARACENO, Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia. Non sarei d'accordo; i 300 miliardi saranno investiti dall'ente di gestione insieme ai fondi raccolti con operazioni di prestito; certo, può darsi che in futuro, sulle azioni che saranno acquistate e sui prestiti che saranno concessi alle aziende, emergono delle perdite. Ma questa è una vicenda diversa.

D'ALEMA. Ma, al momento che arriva il fondo di dotazione, si defalcano le perdite e in effetti si ricostituisce il fondo iniziale.

LA MALFA GIORGIO. Per quanto riguarda il problema del controllo, vorrei

da lei, professore, dei chiarimenti, in particolare per quel che riguarda il ruolo del Parlamento. Se volessimo dire quanto volume di attività economica sia mosso dall'insieme delle attività della *holding* IRI (fondi di dotazione e prestiti), bisognerebbe considerare che questo volume di attività è in diretta relazione con l'ammontare della somma che lo Stato ha dato con il fondo di dotazione. Se - tanto per fare un esempio - a fronte di 300 miliardi ci sono 20 navi della Finmare, a fronte di 3.000 miliardi ci saranno 200 navi.

SARACENO, Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia. Tra attività patrimoniali delle società cui l'ente di gestione partecipa e fondo di dotazione non vi è relazione diretta. Le attività patrimoniali possono essere aumentate pur in assenza di apporto ai fondi di dotazione, se il gruppo è riuscito a finanziarsi interamente con denaro preso a prestito; nella storia dell'IRI questo è avvenuto più di una volta. Se con un programma si è deciso di costruire venti navi, queste navi saranno costruite; se nel periodo di costruzione si sono avute perdite e vi sarà quindi stato un fabbisogno finanziario maggiore del previsto, si saranno fatti maggiori debiti oppure si sarà venduta qualche nave vecchia, oppure non si saranno pagati interamente i debiti dei fornitori o non so che altro. Se queste distinzioni non sono fatte, mi sembra si alterino i criteri e l'estensione del controllo del Parlamento.

L'esame svoltosi fin qui mi pare porti a concludere che il giudizio sull'entità del fondo di dotazione non è che un giudizio sui futuri programmi dell'ente, programmi che fondo di dotazione e prestiti concorrono insieme e indistintamente a finanziare. Occorrerà poi accertare come quei programmi sono stati eseguiti. È a questo momento che insorge il vero e forse il solo problema suscitato dall'apparizione, nella nostra sfera pubblica, dell'ente di gestione, cioè di un organismo che svolge attività imprenditoriale. Si fanno, è vero, programmi, ma questi saranno poi eseguiti con decisioni che sono quelle che il successivo e non prevedibile andamento politico ed economico rende convenienti. Il controllo va fatto quindi non sull'esatta esecuzione dei programmi, ma sui motivi che hanno portato ad eseguire gli investimenti realmente effettuati; quindi non si tratta di un controllo assimilabile a quello di legittimità; e perciò

è inevitabile che siano posti in atto strumenti di controllo diversi da quelli richiesti dalla tradizionale attività pubblica; molto, certo, si è fatto nei trent'anni successivi alla fine della guerra. Il problema è di rendersi conto se occorre dell'altro e che cosa.

Vi sono comunque tre livelli da considerare dal punto di vista dell'impresa, cioè del luogo ove le decisioni operative vanno portate a effetto: Parlamento, Ministero, Ente di gestione. A ciascuno di questi tre livelli si pone il problema di determinare la natura del potere di direttiva e di controllo che può essere razionalmente esercitato, cioè dei limiti che si devono porre all'attività in questione se si vuole evitare la deresponsabilizzazione dei livelli sottostanti. Ritorniamo con ciò alle considerazioni fatte in principio sulla difficoltà di identificare una formula efficiente e non oppressiva delle direttive e dei controlli, un problema che non credo, storicamente, risolto nei riguardi delle imprese pubbliche vecchio tipo. Tra l'altro, la direttiva va data in modo che il comportamento di mercato delle imprese non sia distorsivo della concorrenza, se vogliamo restare nel mercato comune.

Un meccanismo di direttiva e di controllo mi pare sia già posto in atto dall'ordinamento oggi esistente.

Poniamo il caso di un ente di gestione che abbia un fondo di dotazione di mille miliardi di lire e che questo danaro costi allo Stato l'8 per cento annuo, cioè ottanta miliardi. Poiché l'apporto al fondo di dotazione è iscritto non tra le spese correnti, ma tra quelle patrimoniali, il fondo va investito e non consumato: non è, in altri termini, una sovvenzione da passare alle imprese. Va d'altra parte tenuto conto del fatto che in relazione all'esistenza di un fondo di dotazione non viene iscritto, tra le entrate correnti del bilancio statale, la previsione di un reddito.

Credo che tutto ciò possa interpretarsi nel senso che la eventuale mancanza di reddito sul fondo di dotazione - supponiamo gli ottanta miliardi detti sopra - si giustifica col fatto che le imprese a partecipazione statale, per perseguire fini che un'impresa privata non avrebbe motivo di perseguire, devono sopportare dei costi; sono questi i cosiddetti oneri impropri. Noto che si tratta di oneri impropri per le aziende, non certo per l'azione pubblica: se non vi fossero oneri impropri non vi sa-

rebbe necessità di imprese a partecipazione statale.

Nel caso dell'ente di gestione che ha un fondo di dotazione di 1.000 miliardi e che quindi costa allo Stato 80 miliardi all'anno, possiamo dire che il Ministero delle partecipazioni statali ha, come ogni altro Ministero, una disponibilità di ottanta miliardi; orbene, questo è il costo massimo che il Parlamento, approvando il fondo di dotazione, ritiene di poter sostenere per il tipo di azione pubblica che si svolge per il tramite delle imprese a partecipazione statale. Se vi sono perdite sul fondo di dotazione, ciò può significare due cose: o che si sono perseguiti fini politici che comportano oneri superiori a quanto il Parlamento, determinando il fondo di dotazione, ha implicitamente stabilito, oppure che vi sono inefficienze aziendali. È chiara l'importanza di valutare l'entità di queste due componenti della perdita subita dal fondo di dotazione.

PRESIDENTE. Oltre al problema delle direttive del Parlamento, siamo anche interessati a quello del controllo.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Vi sono, dal punto di vista dei contenuti, diversi tipi di controllo: in primo luogo quello della Corte dei conti e dei sindaci nei riguardi degli enti di gestione; vi sono poi nelle imprese i controlli dei sindaci e quelli degli enti di gestione. Vi sono, infine, possibili controlli di esperti esterni, inclusi tra essi quelli delle società specializzate nella revisione aziendale.

PRESIDENTE. Il ministro Bisaglia ha recentemente incaricato una società di fare un controllo. Lei sa dirci specificamente quale compito è stato affidato a questa società?

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Non conosco i termini di questa decisione. In questa materia potrei però aggiungere qualcosa in base anche a un'antica esperienza da me fatta molti anni fa, a seguito di un incarico avuto da una società inglese di revisione aziendale. Le società di revisione come del resto singoli esperti che non mancano certo nel nostro paese, a seconda del mandato ricevuto, svolgono in sostanza tre ordini di attività: accertare la regolarità

degli atti amministrativi di una impresa (ad esempio verificare i magazzini, la cassa, crediti ecc.), certificare la correttezza delle valutazioni patrimoniali contenute nel bilancio e dare un giudizio sui risultati economici e, quindi, sulle cause di eventuali perdite.

LA MALFA GIORGIO. Se il Parlamento volesse fare un controllo di natura descrittiva avrebbe bisogno di strumenti che gli permettano una accurata analisi del bilancio. Supponiamo che si stabilisca con legge un tipo di bilancio uguale per tutte le società: i dati potrebbero pervenire direttamente ad una Commissione parlamentare la quale così sarebbe in grado di dare un giudizio analitico completo della società medesima. Il controllo dovrebbe, naturalmente, riguardare anche la destinazione dei fondi di dotazione.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Mi pare che dal punto di vista del Parlamento ciò che più importa è distinguere il costo dei fini politici (cioè gli oneri impropri) dai costi di eventuali inefficienze aziendali.

D'ALEMA. Si era previsto per l'EGAM che il 43 per cento del suo fondo dovesse essere investito per attività minerarie; invece l'EGAM ha utilizzato il suo fondo per acquistare delle aziende di cui la MONTEDISON si era disfatta perché versavano in situazioni gravi. Il fondo di dotazione è stato quindi distolto dalla sua finalità ed a questo punto non c'entra più il Parlamento, perché è il ministro delle partecipazioni statali che dà l'autorizzazione ad ogni investimento.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Un esame di andamenti, diciamo così anomali, mi pare andrebbe fatto indipendentemente dal fatto che si siano volute istituire connessioni tra singoli investimenti e l'assegnazione di un fondo di dotazione. Istituire connessioni di tal genere, oltre che improprio, diviene riduttivo del controllo parlamentare.

PRESIDENTE. L'onorevole D'Alema poneva il problema dell'EGAM in quanto in sede di discussione del suo fondo di dotazione si stabilì che il 43 per cento doveva essere finalizzato per l'attività mineraria.

Si è quindi distolto il suo fondo di dotazione per altri scopi.

D'ALEMA. Faccio presente che ciò avviene anche per altri enti di gestione, esempio classico l'IRI, che disattendono gli impegni assunti in precedenza.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Mi interesserebbe sapere con precisione di che si tratta nel caso dell'IRI. In generale vorrei però far presente che i programmi non sono ordini da eseguire tassativamente. Se esplode l'imprevedibile crisi energetica sarebbe grave errore eseguire programmi fatti in precedenza ignorando quella crisi. Per questo motivo il controllo è opera molto delicata, oltre che necessaria.

LA MALFA GIORGIO. L'EGAM doveva operare mille miliardi di investimenti e chiese al Parlamento un incremento del suo fondo di dotazione. Ora, questa società, che per l'esercizio 1975 ha programmato 500 miliardi di investimenti, ne ha utilizzati soltanto 95. Chiaramente la cifra iniziale di 500 miliardi era stata annunciata senza aver vagliato accuratamente i propri piani d'investimento.

Un altro fatto importante è che il piano quinquennale 1975-79, era stato impostato su uno stanziamento che ora è stato dimezzato: come fa il Parlamento ad operare un controllo efficace su tutto questo?

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Se fossi esperto di una società di revisione comincerei ad esaminare i documenti in base ai quali vennero a suo tempo predisposti i programmi sulla cui base il Parlamento prese le sue decisioni.

PRESIDENTE. Il Parlamento deve ricorrere ad un organo esterno?

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Qui si tratta di problemi nuovi che esigono soluzioni nuove, tra le quali credo vi possa essere una soluzione di questo tipo.

PRESIDENTE. Nei programmi per la trafleria in Sardegna, ad esempio, i fondi erano utilizzati con questo programma.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Censurabile non è aver omesso di eseguire esattamente i programmi, ma, in primo luogo aver presentato programmi non fondati, in secondo luogo averli modificati senza giustificazione, in terzo luogo avere subito perdite. Sono tre fatti diversi, accertabili separatamente.

PRESIDENTE. Per il Mezzogiorno era prevista la trafleria, ma oggi non sembra più un investimento serio. Le domande che poniamo non sono astratte, ma si riferiscono ad una serie di esperienze vissute, di fronte alle quali il Parlamento è stato impotente o non ha trovato gli strumenti necessari per intervenire prontamente.

LA MALFA GIORGIO. Alla luce delle condizioni finanziarie il Parlamento autorizza l'erogazione dei fondi di dotazione quando i programmi vengono indicati. Questi fondi devono essere utilizzati dall'ente come capitale delle società intestatarie dei programmi. Se le condizioni economiche non giustificano più i programmi, quella società non dovrà procedere all'aumento di capitale. I fondi di dotazione devono cioè servire ad aumentare il capitale e essere erogati dal tesoro a seconda degli aumenti di capitale che vengono effettuati.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Quello che importa è che le risorse dell'ente siano investite economicamente, osservando le direttive politiche.

LA MALFA GIORGIO. Faccio rilevare che il costo è inferiore nell'indebitamento a breve termine, mentre il costo medio del capitale raccolto è superiore a quello del denaro raccolto dallo Stato.

SARACENO, *Ordinario di tecnica industriale nell'università di Venezia*. Certamente; comunque tornando al tema indicato dal Presidente all'inizio, direi che il problema è di identificare limiti e criteri dell'attività di direttiva e di controllo così da non deresponsabilizzare coloro cui spetta prendere decisioni operative; non credo che a questo fine giovi pensare a vincoli sull'impiego dei fondi di dotazione. Si tratta comunque di vincoli che non trovano fondamento nella economia della produzione industriale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Saraceno per la sua interessante esposizione e dò ora la parola al professor Rosario Nicolò, che ringrazio per aver accettato l'invito della Commissione.

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'Università di Roma*. Vorrei premettere che mi pare indiscutibile la necessità che il Parlamento sia posto in condizioni di esercitare in modo efficiente la propria funzione di indirizzo e di controllo sugli enti di gestione, perché a monte di ogni problema c'è sempre un profilo di carattere politico che il Parlamento è il più idoneo ad apprezzare e dirigere.

Ma qual è l'oggetto di questo controllo? Che cosa si deve controllare? Non si può pensare ad un controllo sulla gestione, sui criteri di gestione o sulla direzione imprenditoriale delle singole società che sono a valle degli enti di gestione, le cui determinazioni sono giuridicamente autonome e determinate dalla volontà dell'ente di gestione che ha la partecipazione maggioritaria nelle società e che ne ha comunque il controllo anche senza disporre della maggioranza effettiva del pacchetto azionario.

Su questi aspetti, sull'efficienza tecnica di queste società non vedrei un controllo del Parlamento, che oltretutto rappresenterebbe una duplicazione del controllo sulle società per azioni. Le società devono rispondere agli amministratori degli stessi enti e agli azionisti di maggioranza, che possono chiedere la revoca delle decisioni assunte dagli amministratori o anche la revoca degli stessi.

Qualsiasi forma di controllo più diretto sulla gestione delle società nelle quali l'ente partecipa non mi parrebbe possibile nell'attuale configurazione giuridica del sistema delle partecipazioni statali.

Naturalmente si tratta di scegliere le formule ritenute più idonee: una volta che si sia optato, ritenendola la più valida, per la formula delle cosiddette partecipazioni statali, una volta che si sia ritenuto lo strumento della società per azioni, la cui volontà è determinata in regime di diritto privato dall'ente di gestione come azionista di maggioranza, il modo migliore di intervenire da parte della mano pubblica in un determinato settore dell'economia, è chiaro che un controllo esterno alla gestione della società diventerebbe una duplicazione delle forme istitu-

zionali di controllo che sono proprie della società per azioni, con il rischio di snaturare il tipo d'intervento prescelto.

Circa invece il controllo sugli enti di gestione, che sono enti pubblici, non è da mettere in dubbio la piena legittimità di un controllo, anche penetrante, a livello parlamentare. Si pone allora il problema di come dovrebbe essere esercitato questo controllo.

Mi pare che sia stato da tutti rilevato come il controllo si articoli in due fasi, l'una preventiva e l'altra successiva. La prima è quella che il Parlamento esercita ogni volta che si occupa di orientamenti generali o in sede di programmazione o in sede di assegnazione ad un ente dei fondi di dotazione: è in quel momento che il Parlamento dovrebbe esercitare un controllo sui programmi degli enti di gestione, controllo che deve avere riguardo non solo al modo degli investimenti, ma anche alla loro localizzazione.

LA MALFA GIORGIO. Supponiamo che il Parlamento, all'atto di assegnare il fondo di dotazione all'IRI, sapendo che una parte di esso va alle attività dell'Alfasud, chieda all'Alfasud di conoscere i suoi programmi produttivi. Non crede che questa richiesta urterebbe contro l'autonomia della società cui ella ha prima accennato?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma.* Credo di no. Mi pare che una cosa sia esercitare un potere di controllo diretto sulle società e tutt'altra cosa sia chiedere di conoscere i programmi e le direttive fondamentali. Da questo punto di vista, l'acquisizione di questi dati, sia pure attraverso il tramite degli enti, dovrebbe essere cosa piuttosto facile. Mi rendo conto che conoscere la gestione, i programmi delle singole società possa essere importante al fine dell'esercizio del potere di direttiva e di controllo sugli enti.

D'ALEMA. Quali sono i limiti del controllo dell'ente sulla società?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma.* Siccome il sistema è organizzato sulla base delle norme di diritto privato e siccome non esiste, allo stato attuale, una normativa particolare per le società per azioni in cui la partecipazione pubblica sia maggioritaria, noi ci dobbiamo appellare alle norme di diritto comune.

Quando si è progettato di fare una riforma delle società per azioni, da qualche parte ed anche da parte mia si disse che sarebbe stato opportuno prevedere una particolare normativa dedicata alle società con partecipazione pubblica, che rivestono indubbiamente particolari caratteristiche: si tratta infatti di società formalmente private, ma nelle quali c'è un azionista che definirei istituzionalmente di maggioranza, per cui i privati, per la parte in cui concorrono alla formazione del capitale, non influiscono in niente, sono istituzionalmente in minoranza, finendo la responsabilità della gestione dell'impresa per ricadere sull'ente pubblico. A sua volta l'ente, che è l'azionista di maggioranza esercita il suo controllo attraverso gli amministratori che esso nomina, a loro volta responsabili della gestione non formalmente nei confronti dell'ente che li ha designati, ma nei confronti della società. Non esiste infatti una responsabilità verso l'azionista; esiste o può esistere nei confronti della società. In linea di fatto che cosa succede? Che se l'amministratore amministra male la società, l'ente di gestione, alla prima scadenza, non gli rinnova l'incarico.

PEGGIO. Si può però determinare una situazione in cui gli amministratori degli enti di gestione esercitano un controllo diretto sugli stessi dirigenti delle società. Si è arrivati fino al punto che da parte della società si devono fornire una serie di elementi a vari organi, non solo dello stesso ente di gestione, ma, più in generale, della collettività, situazione, quest'ultima, che credo debba essere definita anche in termini giuridici. Quando i direttori degli enti di gestione dichiarano di essere disposti ad accettare - è di questi giorni una decisione del ministro Bisaglia in tal senso - il fatto che si debba giungere ad una certificazione dei bilanci delle società, è chiaro che siamo di fronte ad un fatto che finisce con l'avere una rilevanza che conviene definire più precisamente anche dal punto di vista giuridico.

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma.* E per questi motivi che una normativa speciale sulle società a partecipazione pubblica che tenga conto sia della posizione degli azionisti di maggioranza, sia di quelli di minoranza ed anche di alcuni aspetti peculiari della stessa gestione della società non solo non provocherebbe al-

cun danno, ma sarebbe anzi, come dicevo, assai opportuna.

PEGGIO. Mi pare però che si sia affermata una prassi dalla quale si può ora desumere qualche norma particolare di fatto operante. Accanto alle società a partecipazione statale ci sono delle società di diritto privato controllate dalle regioni, dai comuni, dalle province (basti pensare alla STEFER di Roma) sulle quali gli enti locali esercitano di fatto un controllo diretto.

NICOLO', *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Alcune di queste società sono a partecipazione pubblica totalitaria, sicché l'azionista che ha il controllo integrale della società, anche se formalmente non è responsabile della gestione, perché della gestione è sempre responsabile l'amministratore, certamente influirà con tutto il suo peso nella conduzione della società. Quando le singole società devono prendere delle decisioni importanti, queste ultime sono prese formalmente dal consiglio di amministrazione, perché questa è la previsione di legge. Sostanzialmente queste decisioni vengono prese però dopo che l'azionista maggiore, l'ente di gestione, abbia manifestato il proprio accordo; del resto questo non succede soltanto nelle società a partecipazione statale, ma anche in quelle private, dove normalmente, allorché vi è un azionista ben individuato che detiene il controllo della società, prima di assumere grosse decisioni lo si ascolta. Questo però è un discorso che si verifica in linea di fatto, nella prassi, ma non entra nella logica del sistema giuridico, perché l'amministratore ha una certa autonomia direzionale.

LA MALFA GIORGIO. Supponiamo che il Parlamento voglia acquisire alcuni elementi di un programma di una società, in cui, accanto agli azionisti pubblici, ci siano degli azionisti privati; le vorrei domandare, professore, quale sarebbe la sua risposta se un azionista privato venisse presso il suo studio legale, chiedendole di adire le vie legali per divulgazione di segreti di ufficio.

NICOLO', *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Penso che il Parlamento dovrebbe richiedere queste informazioni all'ente di gestione, non direttamente alle società, perché altrimenti vi sarebbe una sovrapposizione.

PRESIDENTE. In genere le richiediamo tramite il Ministero delle partecipazioni statali.

NICOLO', *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Credo sia conforme alle norme vigenti che una Commissione, a ciò deputata dal Parlamento, senta direttamente il presidente o il direttore generale di un ente di gestione per essere informata sulle direttive che l'ente ha intenzione di dare a una società del gruppo.

PEGGIO. Questo è molto importante.

NICOLO', *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Da qualche parte si è persino avanzata la proposta - non so quanto giusta - di abolire il Ministero delle partecipazioni statali, che esercita la funzione di controllo sugli enti di gestione.

Il controllore, per esercitare bene il suo potere, deve saperne quanto il controllato, ma normalmente accade che ne sappia molto di meno, per cui è facile eludere i controlli.

D'ALEMA. Si immagini poi il Parlamento!

NICOLO', *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Il Parlamento non è un *manager*, su certi piani ha poche conoscenze, per cui bisognerebbe cominciare ad attrezzarlo con un apposito *staff* tecnico.

PEGGIO. Sarebbe interessante se lei ci aiutasse a definire che tipo di attrezzatura bisognerebbe avere per esercitare un controllo sugli enti di gestione.

NICOLO', *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Il Parlamento deve conoscere e valutare i programmi delle società e apprezzare quali siano le implicazioni di certe decisioni di carattere tecnico-aziendale.

Quindi, se il Parlamento vuole veramente attuare una verifica di questo tipo, deve organizzarsi in modo da essere effettivamente in grado di esercitare valutazioni siffatte. Si potrebbe costituire una Commissione speciale, dotata di uno *staff* di tecnici...

PRESIDENTE. Le vorrei far presente la condizione in cui oggi ci troviamo nel nostro ordinamento costituzionale la

Corte dei conti esercita un controllo di questo tipo, senonché il presidente della Corte dei conti, da noi invitato, si è rifiutato di intervenire. Si preclude in tal modo l'instaurazione di un rapporto diretto di collaborazione tra la Corte dei conti e il Parlamento.

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Il presidente della Corte dei conti fa valere le sue prerogative costituzionali.

D'ALEMA. È vero che un magistrato della Corte dei conti fa parte della commissione ministeriale alla quale anche lei partecipa? A che titolo?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Ritengo a titolo di esperto.

D'ALEMA. Se invitassimo il presidente della Corte dei conti in qualità di esperto, potrebbe rifiutarsi di intervenire?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Non credo. Probabilmente pensava di dover intervenire in veste ufficiale.

D'ALEMA. Nello spirito del sistema costituzionale la Corte dei conti deve riferire al Parlamento, è cioè uno strumento al servizio del Parlamento.

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Forse considerandola alla stregua di un semplice strumento si da una interpretazione riduttiva del ruolo della Corte dei conti.

PRESIDENTE. A mio avviso dovremmo modificare la legge istitutiva della Corte dei conti, stabilendo che i magistrati sono obbligati a riferire di persona di fronte al Parlamento, almeno in sede di Commissione.

D'ALEMA. Il Parlamento deve potersi servire della Corte dei conti come strumento ispettivo.

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'Università di Roma*. La Corte dei conti è un organo collegiale il cui presidente non ha poteri decisionali autonomi.

Se il Parlamento chiede alla Corte dei conti un parere, una relazione o una de-

terminazione, essa è tenuta ad esaudire la richiesta pervenutagli. Ma se il Parlamento invita il presidente della Corte dei conti o un magistrato a riferire su un determinato problema, questi non potranno che esprimere opinioni puramente personali.

D'ALEMA. Il Parlamento potrebbe disporre di una sezione della Corte dei conti per esplicitare la propria attività ispettiva?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Secondo l'attuale ordinamento ciò non è possibile.

La Corte dei conti esercita in modo autonomo il controllo sugli enti pubblici e redige una relazione annuale, che trasmette al Parlamento.

D'ALEMA. Magistrati della Corte dei conti fanno però parte dei consigli di amministrazione degli enti. A che titolo?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Il magistrato della Corte dei conti, quando partecipa ad una riunione dell'organo dell'ente di cui fa parte, esercita di fatto una certa forma di controllo ed agisce pertanto nell'ottica delle proprie funzioni istituzionali.

LA MALFA GIORGIO. Il rapporto della Corte dei conti sui bilanci degli enti di gestione è redatto dai magistrati che fanno parte dei consigli di amministrazione degli enti?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Non so; certamente quel magistrato da un rilevante contributo alla redazione del rapporto.

D'ALEMA. Non pensa vi sia la possibilità che il magistrato delegato della Corte venga corrotto e che sia quindi opportuno sopprimere la figura del magistrato delegato?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Forse può accadere che un magistrato della Corte dei conti, che abbia partecipato ad una seduta di un consiglio di amministrazione, si senta poi portato a difendere le deliberazioni adottate in quella sede. Comunque, il magistrato della Corte dei conti partecipa alle sedute, ma non ha diritto di voto e quindi non impegna in alcun modo la Corte dei conti.

Personalmente sono propenso a ritenere che, qualora il Parlamento voglia rendere più penetrante il suo controllo, non si dovrebbe affidare alla Corte dei conti, che è abituata a svolgere il suo lavoro con criteri diversi da quelli di un organo politico, ma dovrebbe attrezzare le sue strutture in modo da esercitare direttamente il proprio controllo.

PEGGIO. Questa tematica investe più il diritto costituzionale ed amministrativo che non quello privato, in cui lei, professore, è specializzato. Sarebbe utile sapere in che modo gli altri Stati disciplinano le attività delle società private e in che modo si articola il controllo sia dello Stato che degli azionisti. Si può stabilire qualche norma particolare per le imprese a partecipazione statale? A tal riguardo quali sono gli strumenti di cui il Parlamento può disporre?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Rispetto alle società il Parlamento può disporre solo dello strumento legislativo, ma la legge può garantire solo la correttezza e la veridicità del bilancio. Ad esempio nel 1958 si approvò una legge che prevedeva bilanci tipo per le società elettriche.

PEGGIO. In altri paesi tutti i soggetti che ricevono fondi a carico del bilancio dello Stato o comunque dell'amministrazione pubblica sono sottoposti a controlli particolari da parte del Parlamento. Tutte le volte in cui il Parlamento italiano ha chiesto di sapere con quali criteri si procede alla concessione dei crediti agevolati alle società private in base alla legge n. 623, praticamente il Governo si è rifiutato di dare qualsiasi informazione. Viceversa negli Stati Uniti vi sono forme di controllo assai penetranti sulle società che ricevono commesse dallo Stato.

Come si può verificare che le finalità che ci si propone di realizzare vengano perseguite concretamente?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Una volta approvato il programma si può lasciare l'ente che riceve i fondi libero di impiegarli discrezionalmente secondo le esigenze oppure finalizzare i fondi di dotazione.

Sul piano dell'opportunità ritengo molto più efficiente il primo sistema, perché la finalizzazione del fondo di dotazione potrebbe introdurre elementi di rigidità sconsigliabili nella vita delle aziende. Finalizzare i fondi di dotazione, destinandoli ad un determinato scopo, potrebbe essere un impecchio per l'ente di gestione. Il controllo non può, a mio avviso, che essere successivo.

D'ALEMA. Se l'ente di gestione, in relazione ai mutamenti delle condizioni di mercato, non può realizzare i programmi previsti, il Parlamento non avrebbe il diritto di essere informato?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Bisogna vedere che poteri ha il destinatario dell'informazione; infatti ci sono dei problemi di gestione sui quali la riservatezza degli amministratori è un obbligo.

Ad ogni modo a me sembra non solo possibile ma doveroso un controllo successivo da parte del Parlamento, purché si tratti di un controllo di tipo politico, non di un controllo legalistico o contabile.

PEGGIO. Lei esclude che la Corte dei conti possa essere uno strumento utile ai fini dell'esplicazione di un controllo di questo tipo?

NICOLÒ, *Ordinario di diritto civile nell'università di Roma*. Io manifesta il mio scetticismo. Può esserlo, però ad un certo livello, con il compito di riferire non sulle società ma sugli enti di gestione. Controllare un ente di gestione che determina la volontà di 50 o cento società che operano in vari settori e in varie forme, non è comunque un compito semplice, ma molto complicato sia per la Corte dei conti sia e ancor più per il Parlamento. L'importante è che il Parlamento non si illuda di poter esplicitare un controllo puntuale sulle gestioni, ma si limiti a valutare politicamente l'efficienza globale della gestione di un ente sul piano dell'economicità e degli obiettivi politico-programmatici che gli sono stati assegnati.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore, per la sua interessante esposizione.

La seduta termina alle 19.