

V.

SEDUTA DI GIOVEDI' 11 DICEMBRE 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **PRINCIPE**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,15.

PRESIDENTE. La nostra indagine conoscitiva riguarda la ristrutturazione delle partecipazioni statali e in particolare la funzione di controllo e di indirizzo del Parlamento sul sistema delle partecipazioni statali. Ringrazio il professor Giuseppe Guarino per aver accettato di intervenire ai nostri lavori e gli cedo subito la parola.

GUARINO, Ordinario di diritto amministrativo nell'università di Roma. Ci troviamo in un momento che viene considerato di crisi delle partecipazioni statali. Una delle vie quasi obbligate per uscire dalla crisi è quella di garantire un maggior controllo sulle partecipazioni statali, facendo attenzione però al rischio di adottare soluzioni che invece di migliorare la situazione possano peggiorarla.

Vorrei dire subito che fare l'imprenditore è difficile, è difficile poi farlo in Italia e ancora più difficile è fare l'imprenditore pubblico in Italia. È difficile operare nel campo delle partecipazioni statali innanzitutto perché oggi essere imprenditori di grandi dimensioni espone a notevoli rischi, giacché bisogna utilizzare impianti complessi, che impongono programmazioni non inferiori a 15 anni dal momento in cui viene deliberato un nuovo investimento. Si tratta di impianti destinati a raggiungere una piena funzionalità non prima di cinque anni e che richiedono, per essere ammortizzati, periodi di sfruttamento che vanno dai 15 ai 20 anni.

Considerando che operiamo in un mercato aperto ciò significa che si devono affrontare rischi superiori a quelli che normalmente si presentavano in passato in quanto, nonostante tutti i più moderni ausili conoscitivi in sede di previsioni, non è quasi mai possibile stabilire con anticipo in nessun settore fondamentale quali saranno le condizioni effettive di operatività a distanza di 5-7 anni. Tutto dipende in sostanza dall'andamento del mercato che spesso registra alterazioni anche sensibili fra previsioni e condizioni obiettive.

Va anche rilevato che i grossi impianti vengono prodotti da imprese terze, poiché

è difficile che una impresa sia in grado di produrre tutti i propri impianti. La grande impresa che adotta un nuovo impianto ha quindi l'obbligo di fare una scelta di mercato, di scegliere l'impianto migliore, che le consenta di avvantaggiarsi sulle imprese concorrenti. Non sempre la decisione della impresa cade in un momento in cui vi è un impianto già sperimentato; questo fa sì che i grossi impianti, dal momento in cui sono concretamente installati al momento in cui possono entrare in funzione, danno luogo a problemi di adattamento alla produzione. Oggi si dice, ad esempio, che gli impianti dell'Alfasud sarebbero di un certo tipo, chiuso e non aperto. Non sono in grado di dire se tale impianto corrisponde alla scelta che oggi si farebbe, ma quello che pare accertato è che quell'impianto corrisponde a quello che sicuramente era considerato il migliore nel momento in cui è stato scelto.

A queste difficoltà si aggiunge la progressiva riduzione del margine di utile delle grandi imprese. La grande impresa non riesce più a svolgere un'attività speculativa che consenta grandi accumulazioni e riserve, quindi una decisione sbagliata (e l'amministratore d'impresa, come chiunque altro, può commettere errori), che normalmente sarebbe riassorbita se il margine di utile fosse cospicuo, rischia di determinare conseguenze che l'impresa non è in grado di sopportare.

Occorre aggiungere che la situazione si è completamente trasformata quando il gruppo di dipendenti dall'impresa è diventato una massa assai cospicua (da 10 mila si passa ad oltre 50 mila dipendenti), con una forza contrattuale ed una tecnica di comportamento completamente diversi, che costituiscono un ulteriore elemento di condizionamento nelle operazioni dell'imprenditore.

Inoltre sorgono problematiche che alcuni anni prima erano completamente ignorate. Ad esempio, negli ultimi cinque anni abbiamo avuto l'esplosione ecologica, che è una reazione giustificata e socialmente utile al modo in cui i programmi produttivi erano impostati nel passato. Questi sono processi normali di sviluppo; quando si accen-

tua un certo indirizzo e si arriva ad un certo grado di maturazione sorgono idee antagoniste, e dallo sviluppo dell'« essere » e del « contrario » si trova nel « divenire » una soluzione mediana e adeguata, che tenga conto di tutte le esigenze. Queste preoccupazioni sopravvenute hanno alterato notevolmente i calcoli imprenditoriali per alcuni tipi di impresa. Il costo del disinquinamento ecologico è tale che neppure la collettività sembra in grado di sopportarlo ed influisce su ciascuna delle grandi imprese che è singolarmente responsabile di queste condizioni.

Mi sono limitato ad indicare alcune delle grandi cause che oggi hanno reso più difficile l'attività del grande imprenditore.

Ma, come dicevo, se in generale è difficile l'attività del grande imprenditore, ancora più difficile è fare il grande imprenditore in Italia. È inutile che ci illudiamo: la cultura media nel nostro paese non è sufficientemente elevata. Quando parlo di cultura media non mi riferisco all'area padana, ma alle zone dell'Italia centrale e meridionale, che hanno dato la maggior percentuale di nuovi operatori nel campo dell'industria. La cultura media che è stata data nel decennio passato dalle università e dalle scuole condiziona negativamente lo sviluppo della presenza imprenditoriale in Italia. Si può obiettare che i nostri lavoratori che vanno all'estero si inseriscono nelle strutture produttive senza inconvenienti. Il fatto è che quando l'ambiente è prevalentemente di un altro tipo, l'inserimento è facile. Perché da noi la cultura media è massimamente determinante ai fini dello sviluppo produttivo? Perché è tutto l'ambiente che è di un certo livello insufficiente. La FIAT, che si muove in un ambiente cittadino che ha una antica e consolidata tradizione imprenditoriale, registra anch'essa questi fenomeni, ma in misura molto inferiore di quanto si verifica in altri settori produttivi che operano in altre regioni. Mi riferisco del resto non soltanto alla cultura dei lavoratori, che tuttavia ha un'influenza determinante (sul numero di addetti per ogni impresa, sulla quantità di guasti meccanici, di incidenti, sulla propensione a svolgere lavori fuori dall'industria che corrispondano di più alle tradizioni familiari ecc.)...

D'ALEMA. Non sono indotti a svolgere un altro lavoro solo dal livello culturale, mi consenta, ma anche dal basso salario.

GUARINO, *Ordinario di diritto amministrativo nell'università di Roma*. Io non pretendo di avere una soluzione per ogni problema: mi limito a dare delle indicazioni di massima.

La cultura influisce anche a livello di organizzazione burocratica dell'impresa e quindi sull'ambiente industriale, che non è costituito solo dalle industrie, non è un mondo separato, ma è inserito in un contesto di infrastrutture industriali e amministrative.

In Italia abbiamo una struttura burocratica non adeguata allo sviluppo industriale sotto molti punti di vista. Le strutture non funzionano, le infrastrutture che avrebbero potuto essere realizzate non sono state realizzate; per molto tempo alcuni servizi sono stati a carico dell'impresa, che li ha svolti nel modo peggiore, perché non era un suo compito originario. Oggi, nell'ansia di approntare rimedi, si è determinata una confusione maggiore, con un risultato finale anch'esso peggiore del precedente.

Il potere del CIPE di approvare nuovi impianti industriali ne ritarda enormemente la progettazione, almeno di sei mesi. All'approvazione da parte del CIPE si aggiungano le varie licenze richieste e poiché alcuni procedimenti non sono soggetti a limiti di tempo ben definiti, si creano situazioni in cui un impianto, autorizzato dall'autorità fondamentalmente competente, non può essere realizzato perché manca un'altra autorizzazione; il che porta all'arresto dell'esecuzione dell'impianto e persino a responsabilità patrimoniali.

Si aggiunga la confusione di carattere generale che oggi indubbiamente esiste nel settore urbanistico. Per il desiderio legittimo di chiarire tutti i problemi in sede urbanistica, si sono adottate soluzioni che se dal punto di vista teorico sono esatte (perché non si può consentire che si realizzi un impianto se la zona non è pronta a riceverlo) si scontrano nella pratica con una realtà in cui mancano i piani regolatori e non esistono le infrastrutture comunali necessarie per la concreta utilizzazione degli impianti.

Il nostro desiderio di perfezione, a livello legislativo, ha determinato una serie di rigidità che ancora di più hanno colpito l'ambiente esterno dell'impresa. A queste difficoltà si aggiunge la generale debolezza delle infrastrutture industriali, specialmente nel Mezzogiorno, e di quelle del mercato finanziario.

La politica dello Stato ha oscillato continuamente nelle scelte tra impianti grandi e impianti piccoli. La realizzazione di questi ultimi non rientra tra i compiti dei grandi gruppi pubblici e al contempo è difficile che i piccoli e medi imprenditori si avventurino in assenza di adeguate infrastrutture industriali.

Pertanto l'idea di creare dei poli industriali richiede il concorso di attività che solo di recente, in sede di contrattazione programmatica, si è riusciti a coordinare. Ma si deve convenire che se esiste la volontà di realizzare tali poli di sviluppo, sul piano dell'attuazione pratica siamo ancora a livelli largamente insoddisfacenti.

Un'ulteriore difficoltà per il grande imprenditore è operare nell'ambito del sistema delle partecipazioni statali, nato dalla rilevazione di imprese in stato di grave dissesto. Una situazione di dissesto generalizzata poi per effetto della guerra: non dobbiamo dimenticare che le partecipazioni statali hanno permesso alla struttura industriale nel suo complesso di compiere progressi notevoli, che meritano un giudizio altamente positivo.

Inoltre le partecipazioni hanno agito in quei settori nei quali sarebbe mancata una iniziativa a livello nazionale e sarebbe quindi subentrato l'imprenditore straniero, sotto forma, come tutti sappiamo, di imprese molto forti, generalmente a struttura multinazionale. Le partecipazioni statali si sono perciò trovate in una situazione critica sia per il problema degli investimenti sia per quello delle innovazioni tecnologiche, dovendo competere con elementi estremamente agguerriti ed efficienti.

Qui ritorna opportuno il discorso cui ho accennato prima sull'insufficiente livello culturale medio del nostro paese, che influisce in modo assai accentuato sulla carenza di innovazioni a livello scientifico e tecnico. La nostra struttura universitaria non è stata in grado di dare un apporto autonomo nella ricerca di innovazioni utilizzabili a livello di impresa, tanto che queste hanno dovuto organizzare la ricerca per proprio conto; gli scienziati preferiscono fare i professori universitari piuttosto che dedicarsi all'approfondimento delle possibili applicazioni produttive della materia di loro conoscenza.

D'ALEMA. Il problema è politico: bisogna vedere quali sono stati gli investimenti per la ricerca. Esistono precise responsabilità che spiegano la preferenza per l'utiliz-

zazione di tecnologie mature piuttosto che per la ricerca di sistemi e prodotti nuovi. Non basta riferirsi al livello di cultura media del paese.

GUARINO, *Ordinario di diritto amministrativo nell'università di Roma*. L'ultimo elemento che certamente comporta una maggiore difficoltà di azione per l'operatore pubblico è dato dal contatto diretto con l'ambiente politico. È certo che l'amministrazione di una società a partecipazione statale, tra i tanti problemi che ha, deve anche risolvere quelli inerenti alle particolari relazioni con gli esponenti della classe politica.

Ho fatto questa ampia premessa sulle molteplici difficoltà che l'operatore pubblico incontra perché altrimenti potremmo commettere molti errori di valutazione; è infatti comune la convinzione che gli imprenditori in genere, e quelli delle partecipazioni statali in particolare, siano dei soggetti onnipotenti, in grado di conseguire qualsiasi risultato in qualsiasi condizione di tempo e di luogo solo che il risultato venga proposto. Non è così. Le difficoltà del compito escludono *a priori* che questo punto di vista possa essere accettato. Questo è il mio parere.

Un secondo punto che mi pare di rilevanza decisiva è questo: le partecipazioni statali possono dare un risultato utile, positivo solo se vengono utilizzate secondo la loro natura. La natura formale delle partecipazioni statali, che però è anche sostanziale, è quella di un sistema di imprese le quali debbono produrre come risultato un accrescimento della ricchezza in termini di valore aggiunto.

Per capire bene questa affermazione credo che dobbiamo fare un inquadramento di carattere sistematico. Lo Stato ha molteplici, infiniti strumenti di intervento nel campo dell'economia. Per molto tempo siamo stati dominati dalla concezione dell'ente pubblico come entità unitaria. Sui libri di scuola su cui ho studiato questa era la nozione dominante, anzi pacifica. Ma oggi, in base all'esperienza normativa maturatasi in tempi recenti, dobbiamo prendere atto, traendone tutte le conseguenze, che gli strumenti operativi dello Stato nel campo della impresa pubblica sono molteplici. Vi sono cioè tipi di imprese pubbliche enormemente differenziate tra loro: imprese pubbliche gestite direttamente dall'amministrazione; molti stabilimenti militari, piuttosto consistenti,

che operano in certi settori produttivi; aziende statali, cioè aziende che svolgono la loro attività normale in regime di impresa, ma che hanno la forma giuridica di imprese statali; enti pubblici operativi, di cui il più importante è l'ENEL, persona giuridica pubblica, che gestiscono direttamente le imprese; infine enti di gestione che, a livello di persona giuridica pubblica, debbono svolgere esclusivamente una attività corrispondente a quella di una società finanziaria che esercita un controllo, esclusivo o concorrente, diretto o indiretto, su una serie di società di diritto privato, su una serie di società che operano secondo la disciplina giuridica (questa è la volontà del legislatore) delle imprese private.

Gli enti di gestione, che sono capigruppo di sistemi di imprese di diritto privato, si distinguono quindi nettamente da altre forme organizzative di cui facciamo uso in concreto, così da quella normale della pubblica amministrazione e degli enti pubblici che sono responsabili di settori ma che non gestiscono imprese, come dagli enti amministrativi erogatori di servizi, di cui abbiamo numerosissimi esempi nel campo della organizzazione sanitaria e ospedaliera o assistenziale in generale.

Qual è il risultato che dobbiamo trarre da questa premessa? Il legislatore ha molti strumenti a disposizione, ma ogni strumento è stato scelto in funzione di una tecnica di intervento e di un risultato. Se la scelta del legislatore è stata a favore di un certo strumento, e non di uno diverso, tutte le decisioni successive debbono essere coerenti con la natura dello strumento prescelto. È come quando un compositore di musica, potendo scegliere come strumenti l'oboe, il pianoforte e il flauto, imposta la sua composizione su uno strumento dominante con l'accompagnamento degli altri. Se la musica è stata scritta per quegli strumenti, non si possono utilizzare strumenti diversi: il risultato non sarebbe quello che è stato previsto dal compositore.

Ora, nel momento in cui il legislatore ha istituito gli enti di gestione per l'intervento in determinati settori di attività, quali la siderurgia, i trasporti aerei e l'industria petrolifera, ha fatto delle scelte precise in vista di certi risultati, ritenendo che lo strumento prescelto fosse più adatto di altri; avrebbe potuto scegliere uno strumento diverso, per esempio l'ente operativo tipo ENEL, così come molti di noi sostengono che invece dell'ente operativo sarebbe bene

scegliere uno strumento del tipo a partecipazione statale, perché ne deriverebbe un'altra serie di conseguenze. Però, una volta che si sceglie un ente operativo tipo ENEL, non possiamo esigere che questo ente si comporti come un ente a partecipazione statale, e cioè che affidi le proprie imprese a società dipendenti, perché ciò non sarebbe consentito dalle sue regole fondamentali. Così, quando la scelta del legislatore si è orientata verso l'ente di gestione preposto ad un sistema di imprese, non possiamo pretendere di applicare nei confronti di questo strumento le regole di comportamento, i metri di giudizio che sarebbero invece validi per la pubblica amministrazione o per un ente direttamente gestore di imprese tipo ENEL.

Mi direte: com'è possibile che la preoccupazione che il sistema delle partecipazioni statali venga sottoposto a misure amministrative o a metri di valutazione non congeniali con la sua formula non sorge mai per l'ENEL? La risposta è semplice: man mano che ci si allontana dalla formula delle partecipazioni statali e ci si orienta verso quella degli enti operativi o di pubblica amministrazione, si passa ad una normazione di tipo formale, rigida che non consente spostamenti. Il sistema delle partecipazioni statali, invece, deve utilizzare per vincolo istituzionale la forma negoziale che consiste nel controllo, attraverso strumenti privatistici, di una impresa. L'elasticità del sistema, voluta dal legislatore, si presta, fra l'altro, all'inserzione di elementi che non sarebbero omogenei e che possono essere determinati dalle condizioni di ambiente.

Se questa premessa è vera, noi dobbiamo escludere *a priori* che nei confronti delle partecipazioni statali si possano utilizzare quegli strumenti di controllo o, come dicevo prima, formulare metri di giudizio che sarebbero adeguati se ci si rivolgesse ad un ente di tipo operativo o alla pubblica amministrazione.

Così cominciamo ad utilizzare per la prima volta la parola controllo. Questa può significare infinite cose, ma nei confronti delle partecipazioni statali certamente il controllo non può mai incidere sui singoli atti, non può mai essere un controllo di tipo amministrativo. Queste due proposizioni possono anche identificarsi, perché il controllo di tipo amministrativo è il controllo sugli atti. Come il controllo sugli atti e sulla legittimità ed opportunità dei singoli atti è tipico del controllo amministrativo, così, al con-

trario, per quanto riguarda l'attività non amministrativa il controllo non può risolversi in valutazioni dei singoli atti e delle singole operazioni, perché i singoli atti e le singole operazioni nel sistema di impresa non sono isolabili.

Sono un amministratore esterno, nel senso generico in cui può esserlo un componente di qualche consiglio di amministrazione, ma credo di avere una esperienza che mi consente di cogliere, con sufficiente approssimazione alla realtà (seguire dall'esterno con occhio critico consente di individuare meglio certi fenomeni), le ragioni dei provvedimenti decisionali di una impresa.

Un singolo contratto può essere anche intenzionalmente un contratto non vantaggioso. Un imprenditore può fare un contratto in perdita, guai se non lo potesse fare, perché un contratto può avere molteplici funzioni, non necessariamente illecite. Così, posso fare un contratto in perdita soltanto per recare un giovamento alla mia controparte, ma posso farlo perché ho una quantità di capitale impegnato che, se rimanesse fermo, produrrebbe una perdita anche maggiore, oppure per creare difficoltà maggiori ai propri avversari: tanto basta a dimostrare la normalità di una operazione di questo tipo secondo la pura logica dell'impresa. Un contratto può essere fatto in perdita per acquisire dei vantaggi indiretti, per realizzare dei rapporti con certi altri imprenditori. Inoltre ci possono essere dei contratti che si risolvono in perdita ma si immaginava potessero avere effetto favorevole; naturalmente ciò non vuol dire che si giustificano tutte le perdite. Il sistema positivo è un sistema coerente perché tutto è coerente nella logica dell'impresa e perché l'impresa ha dei limiti fissati dalla normativa delle società per azioni. Alla fine, se il bilancio è in perdita, bisogna provvedere con mezzi di carattere radicale o sostitutivo. Quindi la normazione dell'impresa fa sì che la valutazione non sia possibile sulla singola operazione. La responsabilità degli amministratori è quella di saper chiudere le operazioni complessivamente in modo favorevole prima che si maturino le date entro le quali deve essere emesso il giudizio annuale.

Se il legislatore ha scelto per gestire determinati settori dell'economia lo strumento giuridico dell'ente di gestione, noi dobbiamo utilizzare questo ente secondo la sua logica, e l'impresa è tale innanzitutto

se è produttrice di ricchezza in termini di economicità.

Se leggiamo le varie interpretazioni dell'articolo 3 della legge sulle partecipazioni statali, vediamo che in astratto è stato detto tutto. Ciò significa che quando abbiamo dato il capitale alle nostre imprese - siano esse poi pubbliche o private, non fa differenza - il risultato imprenditoriale deve essere attuato senza subire nel lungo periodo delle perdite, cioè l'eliminazione del capitale, anche se le singole operazioni possono essere in perdita. Se poi alla fine il giudizio non è positivo vuol dire che la premessa produttiva sulla quale l'impresa si fonda è sbagliata.

Il primo risultato che si deve assegnare alle imprese a partecipazione statale è la produttività delle imprese alle quali ci si riferisce. Inoltre nel Mezzogiorno bisogna creare delle imprese valide in rapporto alle condizioni di mercato; occorre operare nei settori fondamentali creando una struttura produttiva che possa svolgere una funzione traente rispetto ad altri settori della nostra struttura imprenditoriale; da ultimo occorre accrescere l'occupazione operaia, creando delle condizioni settoriali ad essa favorevoli, elevando il livello di qualificazione dei dipendenti e la utilizzazione concreta di questa qualificazione.

In sostanza, il sistema delle partecipazioni statali in tanto è in grado di svolgere qualunque compito che l'autorità politica gli può assegnare, in quanto sia un sistema di imprese produttivamente valido, economicamente valido. Se non si mantiene ferma questa fondamentale condizione di operatività, viene a mancare la caratterizzazione stessa dello strumento da usare. Dobbiamo intendere i vari scopi per i quali possiamo impiegare l'impresa come scopi di carattere secondario, in quanto le imprese possono svolgere qualsiasi compito se sono eccellenti dal punto di vista produttivo.

Il terzo punto riguarda il modo di impiego delle partecipazioni statali. Se vi è una situazione di crisi, questa può essere effetto di molteplici componenti. Io penso che se ciascuno di noi verificasse le premesse con la realtà sarebbe in grado di individuare le cose che avrebbero dovuto essere fatte e non sono state fatte, e viceversa. A me sembra che la formula delle partecipazioni statali, così come è stata scelta dal legislatore, debba rimanere ferma. Se in qualche momento si ritiene utile cambiare la forma di intervento in riferimento

a particolari settori, questo è un problema concreto da valutare caso per caso. Ma lo strumento scelto dal legislatore è quello delle partecipazioni statali e, in quanto non modificato, deve rimanere fermo. Questa premessa porta alla conseguenza che essenziale, ai fini dell'utilizzazione delle partecipazioni statali, è che venga salvaguardato il carattere strettamente imprenditoriale dell'impresa. Vediamo come uno Stato ideale dovrebbe comportarsi nei confronti di questo sistema. Innanzitutto gli amministratori degli enti di gestione devono essere degli imprenditori. Tutto ciò che può pregiudicare il carattere di imprenditore dell'amministratore dell'ente di gestione va energicamente evitato. Naturalmente anche per le partecipazioni statali la scelta dell'amministratore andrà incontro alle stesse difficoltà che si pongono per qualsiasi grande impresa.

L'Italia non ha un grande sistema di grosse imprese, la mobilità di lavoro a livello di amministratori non è sviluppata come negli Stati Uniti; le nostre imprese quindi non possono mettersi in gara per la scelta degli amministratori, perché altrimenti le loro retribuzioni diventerebbero enormi. Anche da noi finisce per prevalere, come tendenza dominante per le amministrazioni delle imprese pubbliche, il sistema della cooptazione, come del resto in tutti i paesi del mondo.

Il fatto che si debba trattare di imprenditori in senso stretto non comporta che ad essi non si debba richiedere un secondo requisito, quello cioè di essere anche persone di fiducia per quanto riguarda l'indirizzo politico. Le due cose non sono inconciliabili. Un grosso gruppo privato sceglie i propri amministratori tra persone che abbiano in misura massima la qualità di amministratore d'impresa e di persona di fiducia per riservatezza ed onestà. All'amministratore di un ente di gestione si deve richiedere come requisito indispensabile la omogeneità rispetto all'indirizzo politico che la classe dirigente ha il dovere di impartire. Un amministratore in posizione contrapposta a tale indirizzo non avrebbe i titoli per divenire amministratore di un ente di gestione.

Inoltre va evitata in modo rigoroso la lottizzazione nel campo delle partecipazioni statali. Oggi noi abbiamo un sistema di imprese pubbliche che non è marginale rispetto all'economia del paese. Vi sono settori fondamentali delle strutture produttive

che sono affidati alle partecipazioni statali, che costituiscono le maggiori infrastrutture industriali per le imprese di carattere privato. Se le imprese a partecipazione statale non funzionassero nel modo migliore, le prime a subirne un danno sarebbero le stesse imprese private. Non è più ammissibile il vecchio discorso secondo cui se falliscono le imprese a partecipazione statale quelle private ne prendono il posto; se si deteriorasse il loro rendimento, ciò comporterebbe un travolgimento del nostro sistema di imprese e l'intera economia italiana ne subirebbe un danno non reversibile.

Occorre quindi evitare che l'amministratore dell'ente di gestione sia l'esponente di un partito o di una corrente di partito nell'ambito dei partiti dominanti. Questo porterebbe alla distruzione del regime di impresa, e ciò vale anche per le imprese private. Né è ammissibile un dualismo tra due amministratori, perché tutti finirebbero per schierarsi da una parte o dall'altra e verrebbe meno lo spirito d'impresa, non si avrebbe una connessione degli sforzi, ma un blocco a tutti i livelli, i cui risultati sarebbero subito visibili dall'analisi del bilancio. Se un sistema di dualismo di questo tipo si verificasse nell'impresa controllata a livello inferiore, sarebbe facile provvedere, perché a livello superiore è possibile eliminare il conflitto eliminando una delle due parti. Recentemente si sono verificati episodi di questo tipo in imprese di una certa dimensione. Se il contrasto si svolge a livello di gruppo superiore di imprese, può perdurare per alcuni anni, ma alla fine bisogna risolverlo, altrimenti il gruppo è destinato a scomparire.

Nelle imprese a partecipazione statale questo dualismo sarebbe più grave perché le posizioni non si potrebbero eliminare più in base alla logica imprenditoriale. Una volta introdotto il sistema di ripartizione dell'amministrazione degli enti di gestione, questo si incardinerebbe a ogni livello e anche una ricostituzione al vertice non darebbe la possibilità di creare uno spirito unitario a livello inferiore.

Se nel consiglio di amministrazione i componenti sono in grado di influire sulle decisioni in quanto ciascuno ha una propria autonomia, immediatamente gli amministratori delle società controllate cercheranno di potersi assicurare un criterio preferenziale di scelta; così i direttori generali delle società operative, i quali non vorranno più

correre rischi, cercheranno soltanto di assicurarsi una posizione di carattere politico che permetta loro di avanzare in carriera. La logica della lottizzazione incide sui desideri legittimi di fare carriera.

Soltanto abbandonando una logica di valutazione basata sul maggiore potere in termini di decisioni, sulla propaganda a basso livello, sulla disposizione di mezzi finanziari, si può risolvere la situazione.

Dall'alto del seggio parlamentare forse non ci si rende conto che in altri campi, dove il Parlamento è intervenuto, si sono creati meccanismi paralizzanti. Voglio segnalare la trasformazione in peggio che si è avuta nella organizzazione ospedaliera dopo la riforma. Gli ospedali non funzionavano prima, ma la riforma, con l'apparente democratizzazione dei consigli ospedalieri a livello regionale, provinciale, comunale, ha paralizzato completamente il funzionamento degli ospedali. Oggi tutti coloro che fanno parte dell'organizzazione sanitaria hanno una sola preoccupazione: trovare nell'amministrazione ospedaliera un « santo protettore ».

Ritengo pertanto necessario eliminare tutto ciò che comporta automaticamente o necessariamente l'applicazione del criterio della lottizzazione a livello di enti di gestione e di imprese pubbliche. Qualora si ingenerasse una situazione del genere, nessun controllo successivo avrebbe la possibilità di ricreare le capacità imprenditoriali ormai perdute.

Tra le soluzioni che a mio avviso porterebbero ad un sistema di lottizzazioni è da considerarsi quella secondo cui nella amministrazione degli enti di gestione dovrebbero essere rappresentate diverse istanze politiche, rimettendo poi all'organo collegiale dell'ente la scelta degli amministratori delle società operative. In questo modo si inserisce automaticamente il principio della lottizzazione a scalare fino agli ultimi livelli.

Il terzo criterio che deve essere alla base delle competenze dello Stato nei confronti delle partecipazioni statali è la formulazione di un sicuro quadro di riferimento per l'attività imprenditoriale; questo significa fare delle scelte ben chiare sullo sviluppo economico del paese e sapersi attenere a quelle scelte in modo coerente nelle ulteriori determinazioni politiche per un numero adeguato di anni.

Come si può chiedere alle imprese a partecipazione statale perché non hanno realizzato determinati obiettivi, quando tali

obiettivi non sono stati individuati dalla classe politica o per lo meno non sono stati perseguiti coerentemente nei vari interventi a livello legislativo o amministrativo?

Abbiamo fatto l'esperimento negativo dei documenti programmatici, il cui difetto più grave non consisteva tanto nella elaborazione talvolta necessariamente affrettata e non sufficientemente approfondita di cui erano il frutto, quanto nella assoluta incapacità di incidere nei comportamenti successivi degli operatori pubblici. Abbiamo assistito a casi clamorosi di contrasto tra documenti programmatici e scelte successive del legislatore, che invece avrebbero dovuto costituire il primo atto di applicazione del programma.

Per le partecipazioni statali è poi indispensabile che lo Stato, attraverso gli organi di Governo ed il Parlamento, in aggiunta al quadro di riferimento della programmazione nazionale impartisca specifiche direttive di lungo periodo per tale settore. A questo scopo sono stati creati degli organi, prima il comitato dei ministri per le partecipazioni, attualmente il CIPE: la loro attività ritengo si possa considerare nulla o quasi.

Oggi il CIPE adotta, sotto la spinta di situazioni contingenti, delle determinazioni che vengono presentate come direttive. Può darsi che mi sbagliai, ma credo che il CIPE non abbia mai elaborato delle direttive specifiche chiare e coerenti per le partecipazioni statali, sia di carattere generale sia in ordine ai singoli, fondamentali sistemi di intervento.

Un ulteriore criterio di comportamento dovrebbe essere il seguente: quando si chiede alle partecipazioni statali un intervento di carattere straordinario sotto lo stimolo di situazioni contingenti, debbono essere chiaramente individuati gli oneri, che oggi vengono qualificati come impropri, che si collegano a questo intervento.

Tali interventi possono essere di vario tipo: rilevare imprese in condizioni di dissesto, rilevare imprese a gestione antieconomica (fenomeno diverso dal primo ma che normalmente vi si accompagna), mantenere in vita imprese che non rispondono più a condizioni di economicità, tenere ferma una occupazione operaia in condizioni che, dal punto di vista della impresa, non sarebbe possibile. In tutte queste ipotesi l'onere improprio va quantificato e, una volta quantificato, debbono essere assicurati mezzi ade-

guati per la sua assunzione, dopodiché la attività deve essere affidata alle decisioni di impresa.

Se ciò non viene fatto si crea un elemento di turbamento nella valutazione delle iniziative del sistema delle partecipazioni statali, ma soprattutto nella gestione delle partecipazioni statali: se non si acquisisce anticipatamente una giustificazione per una gestione non economica in un singolo caso si fa cadere il metro di valutazione per tutti gli altri casi, si offre un alibi in base al quale si può sempre giustificare una non redditività generale per l'assunzione di alcuni oneri.

Quindi, nel momento in cui si accollano alle partecipazioni statali degli oneri impropri, senza precisarne l'entità, si introduce un elemento di non omogeneità e quindi un elemento antagonista rispetto al funzionamento complessivo delle partecipazioni statali.

Mi si dirà (come è stato detto da uno dei componenti la commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali, almeno secondo quel che hanno riferito i giornali): è molto semplice fare lo imprenditore pubblico e non è vero che questi incontra tante difficoltà, perché ogni volta che gli affidiamo un nuovo compito, gli dobbiamo dare anche i capitali e in questo modo le partecipazioni pubbliche sono sempre in pareggio in quanto, alla fine, paga Pantalone; ebbene, non è questo che si deve chiedere alle partecipazioni statali.

Credo che questa obiezione si fondi su un assunto erroneo, perché incompleto. Non desidero fare una polemica, ma distinguere una serie di ipotesi, perché è ingannevole assimilare varie ipotesi sotto una medesima etichetta. Infatti, se le situazioni sono diverse, deve essere data a ciascuna di queste una collocazione che sia a sua volta diversa.

Le decisioni di impresa nell'ambito delle partecipazioni statali possono essere di vario tipo. Innanzi tutto vi sono le decisioni di impresa in senso proprio, del tipo più puro: questo lo dobbiamo accettare, perché se le imprese a partecipazione statale non potessero comportarsi secondo il modo normale dei loro competitori, non sarebbero imprese, ma già di per sé delle deviazioni rispetto al modello astratto.

Quindi, dobbiamo non soltanto consentire ma esigere che l'impresa a partecipazione statale sia in grado di utilizzare tutta la strumentazione a disposizione delle im-

prese concorrenti. Qui bisogna che tocchi un momento quel profilo che è uno dei più delicati dal punto di vista politico, ma che oggi non è più procrastinabile: occorre consentire all'impresa a partecipazione statale di sviluppare anche all'estero la propria attività di impresa; e non solo per quelle attività che sono indispensabili o propedeutiche rispetto all'attività da svolgere in Italia (l'ENI, per esempio, conduce ricerche di idrocarburi all'estero in funzione dell'attività primaria che deve compiere in Italia), ma anche secondo la logica di sviluppo propria delle grandi imprese a livello internazionale.

È mia ferma persuasione che la lotta alle multinazionali non si attui limitando l'ingresso in Italia alle multinazionali straniere, ma soltanto creando anche nel nostro paese delle strutture a base nazionale, a controllo pubblico, con la capacità e la vocazione delle multinazionali. Ciò porta ad una prima operazione apparentemente negativa: investire all'estero dei capitali pubblici. È una operazione che incontra l'opposizione dei sindacati e può incontrare anche una opposizione in sede teorica, ma credo che sarebbe una opposizione miope, perché se riusciamo a creare, con lo sviluppo delle multinazionali, delle grandi imprese in mano pubblica, creiamo una occasione di lavoro a livello superiore per i nostri lavoratori, allarghiamo il mercato di lavoro, possiamo acquisire competenze e tecniche che provengono da altri paesi, provochiamo una produzione di ricchezza i cui ricavi possono essere utilizzati in Italia anche per l'espansione delle altre imprese in mano pubblica, ma soprattutto siamo sicuri del livello concorrenziale di queste imprese, e abbiamo un modo di controllo più sicuro ed efficace della economicità della gestione delle imprese in mano pubblica se e in quanto queste sono in grado di resistere alla competizione anche sul mercato aperto.

Tutto questo non può che influire sul modo di gestione all'interno. Infatti, se le nostre imprese pubbliche, considerando lo alto livello dimensionale cui sono pervenute, continueranno ad essere costrette a contenersi nell'ambito del territorio nazionale, finiranno per essere, sia pure in forma privatistica, qualche cosa di simile ad un soggetto pubblico gestito con le regole della pubblica amministrazione, perché viene decapitata la loro possibilità di sviluppo nel momento in cui è più indispensabile.

Quindi, tornando al discorso delle decisioni di impresa, vi sono decisioni che debbono seguire la logica di sviluppo propria della impresa, i piani produttivi, le scelte di settori, di interventi che una impresa di quel tipo è stimolata a fare: ciò anche in relazione a quello che viene compiuto dalla concorrenza nazionale ed internazionale.

Vi è, però, una larga fascia opzionale in cui vale il principio della omogeneità con gli indirizzi di Governo. In questa fascia si vede il carattere del pubblico amministratore. Questi deve avere le qualità dell'ottimo amministratore privato, ma in più deve seguire una certa deontologia professionale di amministratore pubblico. Così, quando la FIAT sceglie i suoi alti amministratori, presuppone che questi seguano sempre la logica di intervento della FIAT.

La logica dell'intervento pubblico è data dal quadro di riferimento delle direttive del comitato dei ministri. Se queste direttive esistono, il necessario riferimento alle direttive del comitato interministeriale dovrà costituire il naturale ancoraggio per tutte quelle decisioni in cui l'opzione è rimessa all'amministratore, essendovi una sostanziale indifferenza fra l'una e l'altra scelta. Lo amministratore pubblico, cioè, proprio perché tale, non può non sentirsi in sintonia con l'indirizzo politico e non dare un concorso positivo alla sua attuazione: ciò deve essere affermato con chiarezza. L'amministratore dell'ente di gestione, per altro, dall'alto osservatorio in cui è chiamato a svolgere la propria attività, deve anche continuamente concorrere all'elaborazione di queste direttive, delle prospettive di carattere generale.

Quindi, se l'amministratore pubblico è un solido, saggio imprenditore, ma anche un uomo omogeneo con gli indirizzi che sono stati elaborati e che deve avere concorso ad elaborare in tutta la fascia intermedia, non può non essere influenzato da questi indirizzi e deve poter scegliere in congruità con gli stessi, arricchendoli ed eseguendoli materialmente. Solo quando le speciali caratteristiche dell'intervento richiedono un onere improprio è da prevedersi il contributo *ad hoc* da parte dei pubblici poteri, che si giustifica perché lo Stato in tal caso investe in proprio.

Come dicevo, i controlli di tipo amministrativo o i controlli sui singoli atti, secondo la mia personale convinzione e in coerenza con le premesse dell'ordinamento vanno esclusi nel modo più radicale e as-

soluta. Se inserissimo nel sistema delle partecipazioni statali l'ideologia del controllo del singolo atto, non solo non realizzeremmo il controllo ma distruggeremmo la partecipazioni statali. Questa ideologia del controllo è uno degli elementi che concorrono alla minore efficienza del sistema delle partecipazioni statali.

Per quanto riguarda il controllo esercitato dalla Corte dei conti sia attraverso il magistrato delegato ad assistere alle sedute del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, sia attraverso la sezione di controllo, il rendimento relativo è assai poco soddisfacente. Alle riunioni alle quali assiste il magistrato delegato si esaminano singoli atti e non viene in considerazione la gestione. Il consiglio di amministrazione inoltre, non può riunirsi molto spesso, perché è un organismo pletorico e perché la maggior parte dei consiglieri non riceve una remunerazione. Inoltre l'informazione che acquisisce la sezione è di tipo cartaceo, documentale.

Si discute se nei confronti dell'ente di gestione la Corte dei conti possa disporre l'acquisizione dei bilanci e degli altri documenti indicati dalla legge o di qualsiasi atto. Ma se la Corte dei conti acquisisce un contratto e lo esamina un anno dopo, quale è la validità di questo riscontro? Vorrei fare un esempio. Io difendo ancora, da anni, in un giudizio di responsabilità, un gruppo di egregi amministratori di un ente pubblico, l'INPS, che prima del 1950 fece un'operazione di questo tipo: vi era un palazzo dello stesso ente che doveva essere trasformato per essere quindi immediatamente utilizzato, ma tre inquilini non volevano andare via; con due di essi l'ente raggiunse un accordo, mentre con il terzo avviò una causa. L'INPS vinse la causa ed il locatario ricorse in appello; per poter utilizzare al più presto l'edificio senza attendere l'esito del secondo giudizio, l'INPS, nonostante avesse vinto la causa, arrivò ad una transazione con quell'inquilino e gli diede cinque o sei milioni in più. La Corte dei conti ha richiamato in sede di responsabilità tutti gli amministratori, affermando che, avendo l'INPS vinto la causa, non avrebbe dovuto arrivare ad una transazione. È evidente che non si può guardare al singolo contratto, che deve essere inserito nella logica complessiva: in quel caso, ogni giorno che si guadagnava mandando via l'inquilino consentiva di sbloccare prima l'intero capitale immobilizzato.

Questo è un semplice esempio tratto dalla esperienza di un ente, che non è un ente di gestione, e che tuttavia ha dovuto prendere una decisione di tipo economico mediante la valutazione di più elementi complessi.

Ma nella logica dell'impresa le valutazioni sono assai più complesse. Quindi, se la Corte dei conti acquisisce un singolo contratto, è in grado sulla base di questo di formulare un giudizio sulla gestione dell'impresa o del sistema di imprese?

In secondo luogo vi è da considerare l'esaltazione in atto del ruolo dell'organo sindacale dell'impresa, specialmente nelle imprese pubbliche. Mentre nelle imprese private l'organo sindacale opera in funzione dell'imprenditore, del capitalista fondamentale, e può dar luogo ad una problematica solo quando il capitale sia molto diviso, l'impresa pubblica si viene a trovare sotto questo profilo in una posizione deteriore rispetto a quella privata proprio perché la sua natura peculiare tende ad esaltare la ideologia dell'organo sindacale.

Le norme del codice civile in materia di organi sindacali sono in qualche parte equivoche, per cui si discute se il controllo del sindacato debba essere di merito o di legittimità, se debba essere individuale o collegiale. Mentre questa problematica è teorica per l'impresa privata, sta esplodendo per le imprese pubbliche, paralizzando gli amministratori. Il sindacato, portando con sé l'ideologia del censore, può individuare un singolo atto isolandolo da tutto il resto, creando situazioni di difficoltà anche di carattere psicologico per l'amministratore. Il sindacato può sempre riferire alla Corte dei conti, che in ogni caso si pone il dubbio del peculato. In sede di normativa non si è mai chiarito se l'amministratore dell'ente gestore sia una figura identica a quella dell'amministratore di un ente privato o se assuma anche la veste di pubblico ufficiale. Nonostante le numerose sollecitazioni, il legislatore non ha mai voluto chiarire questo punto, lasciando un'ombra paralizzante sull'intero sistema. La qualità di pubblico ufficiale comporta l'applicazione di una disciplina totalmente diversa e può portare a conseguenze estremamente sgradevoli a livello personale.

Una terza proiezione in cui si può sviluppare l'ottica del controllo amministrativo è rappresentata da un'interpretazione troppo ristretta del regolamento di organizzazione del Ministero delle partecipazioni

statali. Nel momento in cui questo Ministero è passato dal regime a segreteria tecnica al regime a direzione generale ha perduto, secondo me, la struttura più adeguata alla sua funzionalità, perché si è trasformato in pubblica amministrazione. Per dare corpo alle quattro diverse direzioni generali (che mi sembrano eccessive), si sono inseriti nel regolamento compiti così analitici, affidati a ciascuna direzione, che se fossero attuati alla lettera e nel modo corrispondente a quella che è la dizione del regolamento di attuazione, dovrebbero portare ad una revisione degli atti di molti momenti fondamentali del sistema delle partecipazioni statali. Vi è una struttura che, se avesse sviluppo, sarebbe molto preoccupante, perché si prevede l'esercizio del controllo non sull'ente di gestione, come la legge fondamentale impone per ogni relazione tra Governo e sistema di impresa, ma direttamente nei confronti delle società operative. Io credo che questa sia un'alterazione totale, perché attribuisce indirettamente all'organo amministrativo le funzioni di imprenditore, che la legge ha voluto invece riservare all'ente di gestione.

I motivi di preoccupazione si accrescono allorché si riflette su quell'ulteriore collegamento che viene a realizzarsi attraverso la nomina dei più alti dirigenti del Ministero a sindaci degli enti di gestione ed anche delle società (uno dei sindaci deve essere infatti un rappresentante del Ministero). Se questi è la stessa persona che deve esercitare il controllo sull'ente di gestione ed anche sulle società, si può determinare un'alterazione della dinamica del controllo amministrativo, che certamente non è indifferente ai fini pratici.

Quali sono invece i controlli che devono essere esercitati sulle partecipazioni statali? Oggi questo sistema di imprese, oltre al perseguimento di singoli fini pubblici, ha un'ulteriore gravissima responsabilità, quella di costituire la struttura di base dell'intero sistema produttivo. Il sistema di controllo non può quindi essere concepito altrimenti da come viene praticato nei confronti delle grandi imprese. Innanzi tutto si deve procedere settore per settore. Poi si deve fare, periodicamente, una valutazione ed elaborazione dei risultati e dei programmi per stabilire i mezzi necessari; solo in seguito si fa un controllo di quello che doveva essere realizzato e che effettivamente è stato realizzato. Dalla conclusione di questa indagine conoscitiva periodica si può infine formula-

re il giudizio anche sugli amministratori: se essi, alla conclusione di un periodo biennale, o quadriennale o più lungo se lo richiedano le circostanze, non sono capaci di dimostrare le ragioni per le quali la loro impresa è in perdita, si provvede tempestivamente a rinnovare lo *staff* dirigenziale. Questa è la procedura seguita in ogni gruppo privato e che a mio avviso deve essere seguita anche per le imprese pubbliche.

In tale contesto, qualora la finanziaria non gestisse la propria partecipazione in questo senso, cioè verificando i risultati dei vari settori per vedere se sono stati eseguiti i programmi, vi sarebbe la responsabilità dei suoi amministratori.

Credo che il Ministero delle partecipazioni statali abbia titolo per svolgere una attività di questo tipo nei confronti del sistema delle partecipazioni statali. È vero che il fondo di dotazione non ha la stessa struttura del capitale azionario, ma è anche vero che siamo di fronte ad un ente pubblico che come tale deve rispondere direttamente nei confronti del potere pubblico.

Il compito del Ministero, quindi, non deve essere quello di analizzare i singoli atti, ma di verificare periodicamente con gli amministratori degli enti di gestione la attuazione dei programmi elaborati insieme, con i mezzi forniti allo scopo. Il controllo scatta al momento della nomina degli amministratori o al momento dello scioglimento del consiglio di amministrazione dell'ente, senza che il Ministero entri nella valutazione dell'andamento delle singole società, perché altrimenti la legge avrebbe affidato direttamente i compiti degli enti di gestione al Ministero.

Lo stesso discorso vale per il CIPE, che formula programmi e deve verificarne l'attuazione. È nel momento della verifica che il CIPE è abilitato ad intervenire, con il Ministero delle partecipazioni statali, per l'esame dei risultati sulla base degli interventi operativi assegnati.

Il Parlamento non è invece in grado, a mio avviso, di svolgere un analogo controllo sulle partecipazioni statali o sui singoli settori. L'occasione principale per affrontare la questione delle partecipazioni statali per il Parlamento è il momento della deliberazione del fondo di dotazione, cioè dei mezzi che le partecipazioni statali avranno per conseguire i programmi deliberati. Tale dotazione deve essere ricollegata ad una previsione di sviluppo e ad un programma pre-

ciso; in tale quadro il Parlamento deciderà se è il caso o meno di concedere un aumento del fondo.

Il momento politico più importante non è quindi quello del controllo, né quello della direttiva nel rapporto classe politica-autorità di Governo-sistema delle partecipazioni statali, ma quello in cui la classe politica svolge la sua funzione primaria di definizione del quadro di riferimento e dei mezzi di cui il sistema delle partecipazioni statali potrà avvalersi per eseguire le direttive già impartite.

Non possiamo illuderci di risolvere il problema se non si tiene ben presente quale è la funzione politica del Parlamento e degli organi di governo, se non vengono utilizzati appieno gli strumenti esistenti. Aggiungere altri controlli è inutile.

In questo quadro, ovviamente, anche il giudizio concreto sullo sviluppo delle partecipazioni statali acquista una diversa colorazione. Non credo che lo stato di crisi delle partecipazioni statali sia effettivo. Cioè non possiamo generalizzare un giudizio di questo tipo sulle partecipazioni statali. Se consideriamo la funzione complessiva che le partecipazioni statali hanno svolto nello sviluppo economico del paese in questi tre o quattro ultimi decenni, non possiamo che dare un giudizio positivo. In qualsiasi fase di sviluppo ci sono dei momenti di ripensamento, in cui esplodono nuovi problemi e ci si accorge che alcune cose potevano essere evitate, ma, come ho già detto per tutto il sistema generale della impresa, gli industriali non possono essere considerati responsabili per il fatto che venti anni fa non tenessero conto delle conseguenze sul piano dell'ecologia, perché è stato proprio lo sviluppo della impresa a richiamare la attenzione su questo problema.

Se nel sistema delle partecipazioni statali si sono creati dei fenomeni che è bene correggere ed evitare, ciò non significa che debba darsi un giudizio negativo sulle partecipazioni. Si tratta di fenomeni che con la medesima incidenza percentuale si potevano verificare in qualsiasi sistema ad intenso sviluppo. Prendere atto della necessità di alcuni rimedi che, in concreto, impediscano il verificarsi di questi fenomeni per il futuro, non comporta il disconoscimento dell'enorme apporto che il sistema delle partecipazioni statali ha dato non solo allo sviluppo dell'economia, ma anche alla crescita politica generale dell'intera collettività del nostro paese in questi decenni.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Guarino, per la sua ampia esposizione e la prego di voler rispondere alle domande che i colleghi le rivolgeranno.

LA MALFA GIORGIO. In primo luogo vorrei sapere che significato ha chiedere direttive più stringenti al di fuori di un rafforzamento del controllo. Se non ci sono i controlli, chi garantisce al Parlamento che le direttive avranno concreta attuazione? Ciò che più mi lascia perplesso della sua impostazione, così ampia, è proprio questo punto.

In secondo luogo mi pare che lei, nella parte finale del suo intervento, abbia dato un giudizio complessivo sulle partecipazioni statali che mi trova in parte consenziente, per quanto riguarda la prima fase del dopoguerra, e in parte dissenziente, in ordine alla situazione attuale. Le partecipazioni statali hanno svolto una utile funzione per una serie di problemi politici ed economici di ogni genere e non possiamo fingere di non ricordarci che trent'anni fa non esistevano.

Nella parte centrale dell'intervento lei, professor Guarino, ha richiamato la nostra attenzione su tutto quello che può verificarsi di negativo nel sistema delle partecipazioni statali, per esempio le lottizzazioni. A questo proposito desidero sapere se i suoi timori si riferiscono a pericoli futuri o invece hanno riguardo alle condizioni attuali del sistema delle partecipazioni statali. Considerando una sua frase conclusiva, sembra che lei intenda riferirsi esclusivamente al futuro, mentre io ritengo che tale fenomeno negativo caratterizzi largamente anche la situazione attuale. Si parla tanto della professionalità dell'amministratore, ma noi sappiamo che sono stati chiamati a dirigere imprese operative a partecipazioni statale uomini privi di qualsiasi requisito professionale di tipo imprenditoriale. Basti pensare alle vicende che in questi ultimi anni hanno interessato la dirigenza di società come la FINMARE, la FINMECCANICA e l'ALITALIA.

Se questa è la situazione, desidero sapere come si può garantire un controllo, non tecnico ma politico, che eviti il ripetersi di fenomeni del genere, che sono sotto i nostri occhi. Non si tratta cioè di preoccuparsi di evitare che in futuro si verifichino casi di confusione fra oneri impropri e copertura di perdite (lei ha detto che ciò costituisce un pericolo) o di lottizzazione

politica della dirigenza degli enti: si tratta di sapere come si fa a fronteggiare una situazione che già oggi registra inconvenienti di questo tipo. Noi, come Parlamento, ci collochiamo in questa ottica, cui non dà una risposta il suo intervento nella misura in cui nella parte finale il giudizio è stato di assoluzione complessiva del sistema.

D'ALEMA. Mi rendo conto dell'angolo visuale da cui parte il professor Guarino. Noi non l'abbiamo invitato perché facesse la nostra parte, ma la sua: egli così ha fatto e ci ha posto dei problemi. Ritengo che il professor Guarino abbia per altro ben presente la realtà che ci ha spinto a fare questa indagine per arrivare a definire un controllo parlamentare più incisivo.

Il problema di fronte al quale ci troviamo è la degenerazione del sistema delle partecipazioni statali. Questo fenomeno esiste - è inutile che ce lo nascondiamo - e non incide soltanto sul piano economico, sulla capacità di gestire le imprese in modo produttivo, ma ha anche delle implicazioni politiche di grandissimo rilievo. Si tratta di un sistema di potere che si è creato nel nostro paese e che limita la democrazia. Questo è il problema, che enuncio appena.

Sono d'accordo con lo spirito della domanda posta dall'onorevole La Malfa, ma vado ancora più avanti: lei, professor Guarino, deve partire dall'idea che il Parlamento non ha svolto alcuna azione di controllo. Allora lei mi dirà che bisogna dare le direttive. Le rispondo che non siamo stati messi nelle condizioni di agire neppure su questo piano. Professor Guarino, non le deve sfuggire che le direttive può darle un Parlamento in possesso di elementi adeguati di conoscenza. Ora, questi elementi sono stati negati al Parlamento o sono stati dati in modo frammentario, quando non sono stati addirittura elemosinati, sottraendoli alla stampa o sfruttando fughe di documenti. Questa è la realtà effettiva che a lei non può sfuggire. D'altra parte non si può neppure dire che mancando programmi e direttive non si può svolgere un controllo. La verità è che l'ente di gestione ha agito come fonte primaria della direttiva. La direttiva è stata spesso chiesta apertamente all'ente di gestione dal potere politico; senza contare che chi dispone dell'informazione è sempre in grado di sostituirsi di fatto ad un potere politico assente o inerte. Non si è mai trattato di una concertazione istituzionale fra l'ente di gestione ed il potere

politico, ma spesso di qualche cosa di profondamente diverso ed in ciò sta il pericolo che corre la democrazia. Talora non si è ricercata una persona di fiducia del potere politico, ma il complice del potere politico. Questo è il punto.

Siamo cioè di fronte ad un sistema clientelare e la lottizzazione è stato il metodo largamente prevalente con il quale si sono gestite le partecipazioni statali. Occorrono quindi strumenti di controllo; il Parlamento deve essere informato per essere in grado di svolgere l'attività ispettiva. Il governatore della Banca d'Italia ebbe a dire che chi ha gli strumenti dell'informatica ha il potere: ebbene il Parlamento è stato esautorato da questo potere. In particolare dobbiamo sapere qualcosa di più preciso sugli oneri impropri: a questo proposito, se la Corte dei conti fosse uno strumento adeguato, potrebbe in qualche misura rispondere alle esigenze di controllo del Parlamento. In conclusione, noi riproponiamo l'esigenza di istituire una Commissione parlamentare *ad hoc* per esercitare un controllo permanente e non episodico sull'intero sistema delle partecipazioni statali.

LEONARDI. Tutte le decisioni, in particolare quelle politiche, investono un arco di tempo necessariamente lungo e riguardano un futuro nel quale la maggioranza potrebbero non essere più quella attuale. Ora, non si può mettere in primo piano la funzione imprenditoriale e in secondo piano la funzione politica, casomai bisogna trovare un sistema nel quale le due componenti si integrino a vicenda.

In particolare rilevo che in Italia si è realizzata una rete autostradale che è una indecenza (è la maggiore d'Europa esclusa quella tedesca) mentre poi si è lasciato in vita un sistema di trasporti profondamente squilibrato. Inoltre non si è mai affrontato seriamente il problema delle centrali nucleari. C'è della gente che ha operato come ha voluto e non è mai stata controllata. Il problema focale è che gli imprenditori devono agire in modo economico, ma con quali criteri devono essere determinati gli oneri impropri? Evidentemente siamo di fronte ad una classe di imprenditori che è protetta da una informazione inaccessibile e che svolge sostanzialmente un'azione politica senza averne la responsabilità, quando invece dovrebbe essere il Parlamento a decidere delle sorti permanenti del paese. Non si può andare avanti così.

GAMBOLATO. Vi sono due momenti importanti, quello della formulazione di indirizzi di politica economica, di cui le partecipazioni statali, gli enti di gestione dovrebbero diventare lo strumento fondamentale di attuazione, e quello del controllo, una manifestazione del quale può aversi anche in sede di aumento del fondo di dotazione, ma che non può certo ridursi a questo aspetto. C'è infatti da chiedersi a chi spetti il controllo dell'applicazione delle direttive elaborate dal Parlamento in sede di definizione degli obiettivi del programma e di approvazione della relazione programmatica sugli enti. Io credo che le partecipazioni statali siano l'unico potere in Italia che in definitiva non risponde a nessuno. Può infatti accadere che l'ente di gestione non abbia neppure interesse a chiedere l'aumento del fondo di dotazione, che rappresenta solo una quota parte, e neppure tanto grande, dei mezzi a sua disposizione. Pertanto, all'interno della sua logica, che non accetto, non vi sarebbe alcun controllo, ma soltanto un potere di indirizzo assai generico, cui non seguirebbe alcun potere reale di intervento del Parlamento e delle forze politiche.

PRESIDENTE. Questa indagine è nata dal fatto che da parte di tutte le forze politiche si avverte con forza l'esigenza che il Parlamento sia posto in grado di esercitare effettivamente i suoi poteri di direttiva e di controllo sulle partecipazioni statali, che hanno ormai una incidenza enorme sull'economia del paese. In tutti questi anni il potere di direttiva del Parlamento si è rilevato assai poco incisivo, mentre il potere di controllo addirittura non è esistito.

Noi siamo convinti che il sistema delle partecipazioni statali non solo è valido, ma ha assolto ad un grande ruolo tuttora insostituibile, che deve però inquadrarsi nel contesto di precise direttive del Parlamento. Il discorso si sposta a questo punto sul tema più vasto della programmazione. Possiamo dire che se la pianificazione nel nostro paese è fallita, le responsabilità sono prevalentemente del potere esecutivo, non certamente del Parlamento; se il programma fosse stato rispettato, se il CIPE si fosse dato gli strumenti necessari, oggi forse discuteremmo in termini diversi del problema delle direttive.

Questa indagine, dunque, nasce dal fatto che il Parlamento ritiene insostituibile il suo ruolo di direttiva sul sistema delle par-

tecipazioni statali e di controllo sull'attuazione delle direttive e dei programmi da parte delle imprese.

GUARINO, *Ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Roma*. Sono preoccupato nel rispondere, perché se dovessi fare l'analisi di tutte le domande che mi sono state poste ne trarrei la conclusione che il problema non riguarda tanto gli organi di Governo e le partecipazioni statali, quanto il funzionamento degli organi di Governo di questo paese ed il rapporto tra l'uno e l'altro organo di Governo, cioè lo esecutivo ed il legislativo.

Quasi tutte le domande sono estranee al tema che mi è stato assegnato. Sono in una situazione di inferiorità, in quanto non ho una posizione politica riconosciuta, mentre quando un interlocutore mi ha detto il suo nome e la parte politica cui appartiene, ho potuto aggregare una serie di altre notizie relative al suo discorso. Io non ho una presentazione ufficiale, quindi devo esprimere per intero tutto il discorso.

Se vogliamo fare un discorso che attiene all'altro elemento di questo problema generale, cioè agli organi di Governo nei confronti delle partecipazioni statali, facciamo, però in senso stretto ogni volta che ho parlato di partecipazioni statali mi sono riferito — come la legislazione positiva mi impone — al rapporto tra società operative ed enti di gestione, tra questi ed il Ministero delle partecipazioni statali, tra questo ed il CIPE, che fa parte del Governo che risponde dinanzi al Parlamento. Questo è il quadro di riferimento nel quale mi devo collocare.

La vostra esigenza secondo me giustifica la premessa che ho fatto, secondo cui quando ci troviamo in una situazione di crisi, prima di adottare un provvedimento è meglio risalire alle origini. Secondo me le proposte che voi fate portano tutte a risultati negativi perché eludono il problema centrale, che è quello della classe politica di maggioranza.

Abbiamo dei dati di fatto sui quali possiamo concordare: le direttive politiche non sono state impartite dagli organi preposti (il CIPE e, prima, il comitato per le partecipazioni statali). Il Parlamento non è in grado di ottenere dal Governo la formalizzazione e il rispetto delle direttive. Inoltre il Parlamento ha fatto una serie di interventi puramente episodici, non solo nei con-

fronti delle partecipazioni statali, ma anche dei settori che influiscono sul comportamento delle partecipazioni statali. Si tratta di interventi non sempre riconducibili ad una sola parte politica. Devo aggiungere che, secondo una legge di funzionamento interna alla maggioranza (si tratta di una legge che ho esposto in molte sedi), era da preventivarsi che il sistema della lottizzazione sarebbe penetrato anche nel sistema delle partecipazioni statali, causandone la degenerazione.

PRESIDENTE. Più che di lottizzazione, parlerei di egemonizzazione da parte della democrazia cristiana, a meno che non si consideri lottizzazione il conferimento a qualche socialista della presidenza di società di assai scarso rilievo.

GUARINO, *Ordinario di diritto amministrativo nell'università di Roma*. Sto parlando della funzionalizzazione delle partecipazioni statali ad una politica di parte. Non si tratta di un fenomeno attuale, ma risalente a sette o otto anni fa.

Se devo esprimere un giudizio tecnico sul come eliminare questo stato di fatto, devo far notare che ci si trova di fronte a due alternative.

La prima sta nel trasferire i poteri di direttiva al Parlamento. Temo, però, che il problema si aggravi. Sono convinto infatti che in un sistema di frazionamento del potere politico, quale si registra in Italia nell'ambito della maggioranza, la tendenza a portare una maggiore quota di potere al Parlamento corrisponda ad esigenze di sviluppo delle istituzioni democratiche. Ma è altrettanto vero che il rafforzamento del potere del Parlamento aggrava la situazione generale perché non consente di creare uno strumento alternativo. La decisione politica diventa ancora più frazionata e incoerente. Questo è facilmente spiegabile con il fatto che il Parlamento è un organo collegiale e come tale inidoneo a svolgere funzioni di tipo esecutivo. Infatti in un organo collegiale ogni parte deve svolgere la sua funzione, e deve mantenere fermo il suo indirizzo. Ora, in una situazione politica in cui la forza di opposizione è molto più aggregata di quella di maggioranza, nelle deliberazioni del Parlamento avviene la inserzione di elementi non omogenei e non coerenti, che dà un risultato assolutamente negativo.

Sia ben chiaro - perché è molto facile essere male interpretati su questo punto - che il mio giudizio di inidoneità allo svolgimento di compiti di direttiva non si appunta su determinate forze politiche, ma sul Parlamento. Sono inoltre convinto che se il Parlamento avesse maggiori poteri di intervento, specialmente nel settore delle partecipazioni statali (che è un sistema elastico), l'intervento operativo di un numero più esteso ancora di parti politiche renderebbe inevitabile il fenomeno della lottizzazione, che sostituirebbe la egemonizzazione da parte di un singolo partito.

Per queste ragioni, sottolineando l'importanza del momento politico e richiamando l'attenzione sui gravi doveri che oggi incombono sugli organi politici, ivi compreso il Parlamento, ritengo preferibile la seconda alternativa rappresentata dal rafforzamento del momento dell'unità. Infatti la disaggregazione funzionale è arrivata ad un punto tale che la preoccupazione prima deve essere di non accentuarla, ma di bloccarla fin dove è possibile.

In questo senso penso che il Parlamento non debba indulgere alla tendenza di trasformarsi in un organo con funzioni amministrative e debba ponderare bene prima di cambiare il suo ruolo nei confronti delle partecipazioni statali.

L'onorevole Giorgio La Malfa mi ha posto una domanda che riguarda il problema del controllo: il controllo, a mio avviso, è in funzione di qualche cosa, cioè presuppone l'esistenza di un metro di paragone.

L'onorevole D'Alema, nel suo intervento, ha detto che bisogna modificare gli strumenti di controllo; ma non ho capito in quale direzione questo controllo dovrebbe essere esercitato. Anche qui, se non determiniamo il metro di valutazione di tale controllo, questo assumerebbe il significato di una pressione politica esercitata da più parti con effetto paralizzante.

La questione è molto importante, perché il sistema delle partecipazioni statali rappresenta più della metà della struttura portante dell'economia italiana: se non funzionano, ne segue la paralisi dell'intera economia.

Il metro di paragone di cui ho detto prima è dato dalla elaborazione degli obiettivi di lungo periodo, dalla programmazione, dalle direttive (che non vengono date dal Parlamento ma dal CIPE). Il Parlamento ha solo il potere di creare gli organi

che siano in grado di svolgere le funzioni loro assegnate. Il controllo del Parlamento si svolge allorché acquisisce le notizie necessarie sulla gestione.

D'ALEMA. Non ci sono solo le direttive. Votiamo anche un bilancio ed una relazione programmatica.

GUARINO, *Ordinario di diritto amministrativo nell'università di Roma*. Il controllo ha un senso se esiste un metro di valutazione.

PRESIDENTE. Facciamo l'ipotesi di un Governo estremamente efficiente, che arrivi alla programmazione attraverso direttive precise.

Anche verificandosi questa ipotesi il Parlamento non potrebbe rinunciare al ruolo che gli è proprio e cioè di controllare, di dare le direttive, di verificare la realizzazione di tali direttive e l'economicità della gestione.

D'ALEMA. Lei, professor Guarino, continua a parlare dal punto di vista dell'impresa.

GUARINO, *Ordinario di diritto amministrativo nell'università di Roma*. Se la parte dell'impresa è la parte predominante della struttura economica nazionale vuol dire che non parlo a tutela di uno o altro soggetto particolare, ma della struttura produttiva, che non può essere considerata alla stregua di una cavia per esperimenti.

D'ALEMA. A mio avviso lei non deve partire dal punto di vista che il Parlamento tende a diventare un organo esecutivo, ma da quello del mancato esercizio da parte del Parlamento dei suoi poteri di controllo.

GUARINO, *Ordinario di diritto amministrativo nell'università di Roma*. Il controllo è in funzione di un metro di valutazione: voi dovete sindacare gli organi esecutivi qualora vengano meno al loro dovere. Se il sistema funzionasse fisiologicamente, con l'assolvimento dei compiti che competono agli organi di governo, non ci sarebbe alcun problema. Ma in caso contrario non si risolve la situazione spostando al Parlamento l'esercizio di alcuni poteri amministrativi.

LEONARDI. Il problema è inquadrato giustamente se si pone un rapporto Parlamento-enti di gestione.

GUARINO, *Ordinario di diritto amministrativo nell'università di Roma*. Bisogna scegliere tra due indirizzi: la soluzione può essere trovata o nel rafforzamento dei poteri amministrativi del Parlamento, o salvaguardando la struttura imprenditoriale del sistema, risolvendo poi in termini politici

il problema dei rapporti tra maggioranza e opposizione.

A mio avviso, se il Parlamento adottasse la soluzione di trasformarsi in detentore di responsabilità a livello esecutivo, aggraverebbe la situazione senza risolverla.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Giuseppe Guarino per il suo ampio e interessante intervento.

La seduta termina alle 13.