

VII.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDI' 9 MARZO 1976

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO PRINCIPE

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,30.

PRESIDENTE. Desidero innanzitutto ringraziare il professor Giuseppe Chiarelli e gli altri membri della Commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali - il consigliere di Stato Franco Piga e i professori Giuliano Amato, Giannino Parravicini ed Emanuele Tucari - per aver accettato il nostro invito. Come è noto, il nostro Comitato sta conducendo una indagine conoscitiva sulla funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento sul sistema delle partecipazioni statali ed ha ritenuto che uno scambio ed un confronto di idee con la commissione ministeriale che si è occupata della ristrutturazione delle partecipazioni statali fosse estremamente utile per giungere a conclusioni più meditate.

CHIARELLI, Ordinario di diritto pubblico generale nell'università di Roma, presidente della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali. Ringrazio, anche a nome dei colleghi, per questo invito, che ci ha fatto molto piacere, a uno scambio di idee. Se il Comitato lo ritiene opportuno passerei senz'altro ad una sintetica esposizione delle conclusioni cui è pervenuta la nostra commissione.

Come loro sanno, la commissione fu istituita in seguito ad un ordine del giorno della Camera dei deputati del maggio scorso. Ad essa fu attribuito un duplice compito: innanzitutto quello - come dice il decreto istitutivo - di acquisire elementi informativi sul ruolo svolto dal sistema delle partecipazioni statali, e inoltre quello di formulare delle concrete proposte di riordinamento del sistema stesso. La commissione ha svolto il primo compito ponendosi come una commissione di inchiesta, ma cercando di ricostituire - senza voler fare della pura storiografia - lo sviluppo del sistema delle partecipazioni statali.

È noto che, sorto inizialmente con scopi di salvataggio, il sistema delle partecipazioni statali si è poi allargato ad altre funzioni. Esso ha avuto anche un ruolo

positivo nel periodo degli anni '60; successivamente si sono avute le deviazioni e degenerazioni, che hanno prodotto una disfunzione del sistema. Questi fatti sono in qualche modo documentati nella relazione. In realtà si è passati da comportamenti antieconomici a comportamenti illegittimi per omissioni o per commissioni, ed infine a comportamenti illeciti, come in alcuni casi accaduti recentemente, proprio quando la commissione stava preparando la sua relazione. Di essi, naturalmente, la commissione ha tenuto conto, ma non direi che, se non si fossero verificati, le conclusioni della commissione sarebbero state diverse. Questo per la parte retrospettiva; quanto alle proposte da formulare, il compito era più difficile. Vi dirò, se mi è consentita una parentesi, che durante i lavori della commissione mi è venuto spesso in mente il ricordo di un episodio storico: quando Napoleone creò la repubblica cispadana diede incarico ad una commissione del posto di fare un progetto di costituzione; la commissione era presieduta da Compagnoni, che fu il primo professore di diritto costituzionale italiano. Una volta preparato il progetto, nel presentarlo a Napoleone Compagnoni disse: Cittadino generale, abbiamo fatto quello che abbiamo potuto, perché l'incarico che ci avete affidato è paragonabile a quello di chi avesse ordinato a un calzolaio di fare un bel paio di stivaletti, eleganti e di lusso, dandogli una pessima tomaia. Noi ci siamo trovati in una situazione per certi versi analoga; non è che la tomaia fosse pessima, ma i problemi propositivi sono così gravi che forse non si poteva fare di più di quello che abbiamo fatto; per questo, nel presentare i lavori della commissione al ministro, e oggi alla Camera, mi sono sentito un po' nello stato d'animo di Compagnoni.

DELFINO. Anche Mao ha detto che su di un foglio bianco si disegna meglio.

CHIARELLI, Ordinario di diritto pubblico generale nell'università di Roma, presidente della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni

statali. Certo i cinesi sono maestri di calligrafia. Ma noi non avevamo un foglio bianco su cui disegnare! Il nostro compito, riguardo alle proposte concrete, incontrava un duplice limite. Da una parte la commissione non poteva andare oltre le proprie attribuzioni, col proporre riforme della Costituzione; tuttavia ha tenuto conto dei collegamenti esistenti tra il sistema delle partecipazioni statali e i problemi di ordine più generale, di ordine costituzionale. D'altra parte non poteva scendere in proposte molto specifiche, perché anche questo non rientrava nei suoi compiti. Molte volte le proposte della commissione sono alternative e in alcuni casi sono state prospettate anche tre o più proposte; questo era inevitabile, innanzitutto perché è sempre difficile dire, tra varie possibili soluzioni, qual è quella preferibile, e poi perché la commissione era opportunamente composta anche di persone rappresentative di tendenze e di formazioni politiche diverse, e questa sua composizione non poteva non riflettersi nelle opinioni dei singoli; opinioni che in genere si sono amalgamate nelle conclusioni: che nella maggior parte sono state, unanimi, in alcuni casi, come ho detto, alternative. Posso attestare che il lavoro della commissione si è svolto sempre in clima di serenità e nel rispetto del principio di collegialità. Non è esatto quello che ha detto la stampa, che ci siano state delle riunioni roventi; questo non è mai avvenuto; un disturbo all'andamento dei lavori è semmai venuto qualche volta da indiscrezioni con travisamenti della verità.

Perché questa difficoltà nel fare delle proposte? A parte la situazione presente, le difficoltà derivano dal carattere stesso del sistema: un sistema misto che si fonda, da una parte, sul principio della utilizzazione di uno strumento di diritto privato, quale la società per azioni, e dall'altro sul principio della finalità pubblica, di utilità sociale — come dice la Costituzione — che giustifica l'intervento; due aspetti che in qualche modo possono venire in contrasto, perché l'utilizzazione dello strumento del diritto privato corrisponde al canone della economicità della gestione e quello della finalità di utilità pubblica corrisponde a una giustificazione dell'intervento con interessi che vanno oltre lo scopo del lucro immediato.

La commissione si è data anche carico di questo problema di carattere generale; naturalmente non poteva definire cosa si

intende per criterio di economicità — è già difficile in sede teorica e lo è ancora di più in sede pratica —; tuttavia, premesso che il principio dell'economicità nel sistema delle partecipazioni statali non può voler dire principio del lucro immediato, ha tentato una precisazione del concetto ravvisando il criterio di economicità in un criterio di gestione dell'impresa che assicuri una sicura redditività in un arco di tempo previsto e prevedibile; non lucro immediato, dunque, ma sicurezza di una redditività, cioè di una remuneratività, in un arco di tempo razionalmente previsto. Questo, da un punto di vista generale; in particolare, la commissione ha richiamato il principio dell'osservanza dell'obbligo della economicità, che vale non solo come obbligo per le società operative e per gli enti di gestione, ma anche come obbligo di cui si deve tener conto nello stabilire le direttive.

La commissione ha inteso così sottolineare la necessità che il rispetto del criterio dell'economicità venga osservato anche dal ministro nell'impostare le direttive. Ha inoltre affermato l'opportunità di una formalizzazione delle direttive; se non è possibile, infatti, dare una definizione astratta e generale del principio dell'economicità, si può però richiedere che i criteri di economicità siano formalizzati nella concreta attuazione del sistema delle partecipazioni statali.

In relazione al primo carattere del sistema delle partecipazioni, concernente la utilizzazione di istituti di diritto privato, ed anche in rapporto alle esigenze generali di politica economica, la Commissione si è soffermata sulla necessità di favorire, attraverso il riordinamento del sistema, i modi di collaborazione con il capitale privato.

La commissione ha affrontato anche il problema del capitale straniero e delle società multinazionali, ed ha affermato la necessità che sia creato un codice di comportamento che valga per le multinazionali e per le società private, e che, come è detto testualmente nella relazione, « condanni le sovvenzioni illecite a pubblici funzionari e le contribuzioni finanziarie a partiti politici ». Tale affermazione, che oggi può sembrare di particolare attualità, la commissione l'avrebbe in ogni caso formulata, perché si era maturata da tempo nel corso dei lavori.

Per quanto riguarda la riorganizzazione delle partecipazioni statali la commissione si è posta innanzitutto il problema delle dimensioni e dei limiti del sistema, affermando l'esigenza che restino in esso quelle aziende che sono essenziali all'azione complessiva dell'intervento partecipazionario, mentre ne debbono venire escluse le aziende che svolgono un ruolo del tutto marginale o che addirittura non svolgono alcun ruolo nell'ambito del settore pubblico. In questo senso la commissione ha avanzato proposte concrete, indicando la necessità di escludere dal sistema enti come l'Ente terme e l'Ente cinema.

Argomento centrale, rispetto al problema dell'organizzazione interna, è quello concernente gli enti di gestione. Riguardo ad essi la commissione ha precisato la funzione intermedia che debbono esercitare tra il Governo, che formula indirizzi e direttive, e le società operative. Gli enti di gestione, cioè, devono prospettare al Governo le esigenze delle aziende operative e trasmettere alle società operative le direttive e gli indirizzi del Governo. In rapporto a questi compiti la commissione, riconosciuto che il problema dell'indirizzo politico-economico è un problema fondamentale per tutto il sistema delle partecipazioni statali, ha sottolineato l'opportunità che siano predisposti precisi programmi di settore.

Riguardo al numero degli enti ed ai criteri di accorpamento nella commissione sono state sostenute varie tesi. Il professor Andreatta ha sostenuto la creazione di un unico ente, configurato come le agenzie di tipo nordamericano, che avrebbe rapporti con i vari rami dell'amministrazione. Un'altra proposta è stata di creare tanti enti settoriali, collegati con i vari ministeri competenti per settore. La tesi, però, che ha riscosso maggiore consenso è stata quella della necessità di creare un numero limitato di enti di gestione, seguendo il criterio della polisettorialità; polisettorialità che deve essere però funzionale e non arbitraria.

Per quanto riguarda l'ordinamento interno degli enti di gestione ed, in genere, di tutto il sistema, la commissione ha indicato l'opportunità che le società operative partecipino alla elaborazione dei programmi di sviluppo. È stata anche avanzata la proposta di costituire un comitato di garanti, anche questo concepito secondo modelli stranieri, composto dai rappresen-

tanti degli enti di gestione e da quelli delle società operative; tale proposta è rimasta però isolata.

La Commissione ha inoltre affermato la necessità di evitare, nell'organizzazione degli enti di gestione, l'accentramento delle funzioni in un solo organo, in modo da garantire il principio della collegialità.

Si è ritenuto poi necessario che all'atto della nomina vengano richiesti agli amministratori titolari di poteri decisionali specifici requisiti personali e professionali. In tal senso la commissione ha avanzato la proposta che la loro nomina sia subordinata alla presentazione del *curriculum* personale e di documenti accertanti l'entità dei redditi dichiarati. La commissione ha anche sollecitato l'opportunità di prevedere per le cariche di presidente e di amministratore con poteri decisionali l'incompatibilità con lo svolgimento di altre attività imprenditoriali; la necessità di disciplinare la delega in modo univoco per tutti gli enti e di porre precisi limiti per le eventuali conferme dell'incarico.

La nomina dei presidenti non può che restare di competenza del Governo, ma sono da stabilire adeguati mezzi di informativa del Parlamento.

MOLE. L'informativa deve essere preventiva o successiva?

CHIARELLI, *Ordinario di diritto pubblico generale nell'università di Roma, presidente della Commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Qualche commissario ha sostenuto la necessità della informativa preventiva, però è prevalso l'orientamento in favore di una informativa successiva.

Per quanto riguarda i fondi di dotazione si è detto che questi hanno una funzione analoga al capitale di rischio e quindi, di massima, si deve tenere conto del principio della remuneratività. Si è quindi considerata la necessità della finalizzazione dei fondi per settori e per obiettivi, secondo programmi di investimento da enunciare al momento della formazione della legge di autorizzazione di spesa; a proposito del finanziamento si è posto il problema degli oneri impropri, e si è rilevata la difficoltà di darne una nozione onnicomprensiva. Ma sappiamo tutti che gli oneri impropri possono derivare anche dal carico di oneri sociali particolari rispetto agli oneri sociali che gravano su tutte le imprese, anche in

relazione alle esigenze di localizzazione delle imprese stesse. A questo proposito la commissione ha ritenuto opportuno che si tengano in distinta considerazione i fondi di dotazione destinati agli oneri impropri e ha proposto che anche per il ripiano delle perdite siano adottati provvedimenti legislativi *ad hoc*.

Un'altra proposta ancora di carattere contabile è che i bilanci consolidati degli enti di gestione siano accompagnati dagli stati patrimoniali e dai conti economici delle finanziarie e delle società.

Per ciò che riguarda l'amministrazione pubblica delle partecipazioni statali si è posto il problema del ministero; anche su questo argomento sono state prospettate diverse tesi. Una prima proposta è partita dal concetto che attualmente le competenze in materia economica sono distribuite tra vari ministeri in modo non sempre razionale che può dar luogo a sovrapposizioni e conflitti. In considerazione anche del fatto che l'ordinamento attuale del Ministero delle partecipazioni statali non può dirsi soddisfacente, è stata considerata la possibilità della istituzione di un ministero dell'economia che raccolga le competenze fondamentali in materia economica. È stato però precisato che questa è una ipotesi vista in prospettiva e che non si è voluto ipotizzare un super ministero, alterando quello che è il sistema costituzionale del Consiglio dei ministri e dell'ordinamento del Governo in genere.

Accanto a questa proposta in prospettiva, è stata sostenuta la tesi della soppressione del Ministero delle partecipazioni statali, affidandone le competenze al Ministero del bilancio o al Ministero dell'industria. È però prevalsa l'opinione di mantenere in vita il Ministero delle partecipazioni statali, non per una tendenza a lasciare le cose come stanno, ma perché, in attesa che maturino riforme più radicali e incisive, è parso sufficiente che ne siano intanto precisate le funzioni e i compiti e gli sia dato un ordinamento interno più razionale e più efficace dell'attuale.

In particolare si è richiamata l'attenzione sulla necessità della disciplina delle autorizzazioni di competenza del ministro.

Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento, la commissione ha auspicato una più efficace collaborazione tra il Parlamento e il Governo e in questa prospettiva si è data carico di due esigenze: da una parte, che sia resa il più efficace possibile la

funzione di indirizzo e di direttiva del Governo; dall'altra, di assicurare la partecipazione del Parlamento sia alla formazione degli indirizzi, sia al controllo successivo sull'attuazione degli indirizzi stessi e sull'attività svolta nell'ambito delle partecipazioni statali.

La commissione si è quindi ispirata al principio del coordinamento dell'attività del Parlamento e dell'attività del Governo e del potenziamento dell'attività del Parlamento, senza con questo arrivare ad un sistema di codirezione nel campo delle partecipazioni statali, che sarebbe irrazionale e potrebbe portare alla moltiplicazione di quei fenomeni di clientelismo che viceversa si vogliono evitare. In questa ottica la commissione ha avanzato la proposta di istituire una Commissione interparlamentare, con le funzioni che trovate indicate nella relazione. Si è proposto di attribuire alla Commissione il potere di convocare congiuntamente il presidente e i direttori generali degli enti e di acquisire dagli enti stessi notizie, dati, informazioni sulla loro attività e su quelle delle società, in modo di poter dare ampie e periodiche informative al Parlamento sulle direttive e sugli atti ministeriali di indirizzo, nonché sullo stato di attuazione dei programmi e sulle modificazioni intervenute in sede di attuazione nei singoli settori, allo scopo di favorire la collaborazione fra Governo e Parlamento, nel quadro costituzionale delle rispettive competenze. Si è previsto inoltre di introdurre l'obbligo di far conoscere al Parlamento, per il tramite della Commissione, le ragioni delle scelte degli amministratori, da compiere sempre sulla base di requisiti professionali e personali.

La commissione si è occupata anche dei rapporti con le regioni e i sindacati, ma a questo proposito ha potuto dare solo delle indicazioni, più che fare proposte particolareggiate.

La commissione non aveva il compito di delineare un programma di politica economica; ha tuttavia indicato le finalità essenziali, alle quali va indirizzato il sistema delle partecipazioni. Sono state in particolare considerate le finalità di salvaguardare le strutture produttive, di dare impulso alla ricerca scientifica, all'industria agricolo-alimentare, di salvaguardare l'occupazione e via dicendo. Si è posta inoltre in rilievo l'esigenza del ricambio dei dirigenti, non solo all'apice del sistema.

La commissione ha considerato i limiti delle possibilità di attuazione delle sue proposte. L'attuazione del riordinamento ha dei presupposti, che attengono innanzitutto a problemi di costume. Dipende infatti in gran parte dal costume che non si verifici, come in qualche caso è avvenuto, una inversione del sistema: il passaggio cioè dall'utilizzazione di istituti di diritto privato per interessi pubblici alla gestione del pubblico potere per interessi personali.

In realtà il sistema implica la creazione di centri di potere; nello stesso tempo è esposto alle influenze di gruppi di potere e di interessi esterni al sistema. Questo è il problema centrale, che si traduce in problemi di costume e in problemi connessi a rapporti di forma, e investe, nel fondo, il rapporto tra potere economico e potere politico.

Altri presupposti della ristrutturazione delle partecipazioni statali riguardano l'ordinamento politico costituzionale. Si è constatata la necessità dell'efficienza dell'esecutivo, e in particolare del Ministero delle partecipazioni statali o di quello che sarà il ministero competente in questa materia. Il problema dell'efficienza dell'esecutivo si riallaccia al problema più generale del riordinamento della funzione di governo, del riordinamento della Presidenza del Consiglio e del Consiglio dei ministri, del riordinamento delle funzioni di alta amministrazione. Molte proposte legislative di riordinamento della Presidenza del Consiglio non sono andate in porto, e di solito si ricorda che la materia è ancora regolata dalla legge Crispi. Per la verità norme abbastanza precise si rinvennero in proposito nella Costituzione; deve però precisarsi che dopo la legge Crispi non c'è stato niente. La realtà è che il sistema configurato dalla Costituzione ha funzionato in modo diverso dal previsto e conseguentemente ne ha risentito l'efficienza del potere esecutivo.

È questa una situazione concreta, di cui la commissione ha tenuto conto, senza voler travalicare in materie che non erano di sua competenza.

Per quanto riguarda l'attuazione del riordinamento delle partecipazioni statali, infine, è necessaria l'esistenza di una volontà politica. Su questo la commissione ha insistito molto. La volontà politica presuppone la titolarità di un potere politico e la capacità e possibilità di esercitarlo. Per questo la commissione è lieta di affi-

dare al Parlamento le conclusioni dei suoi lavori, che sono stati già consegnati al ministro delle partecipazioni statali. Dipende da voi avere questa volontà politica.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Chiarelli per la lucidissima sintesi che ci ha offerto dei lavori della commissione da lui presieduta.

Prego i colleghi, che intendono intervenire, di formulare le loro domande, alle quali risponderanno il professor Chiarelli e gli altri membri della commissione ministeriale che lo desiderino.

MOLE. Innanzitutto ringrazio anch'io il professor Chiarelli e gli altri componenti della commissione ministeriale per il lavoro approfondito che hanno svolto e che sarà sicuramente utile anche ai nostri lavori. Vorrei chiedere al professor Chiarelli se la commissione si è occupata di un aspetto particolare della problematica relativa alle partecipazioni statali, cioè della partecipazione dello Stato in società non inserite in enti di gestione. Mi riferisco, come è facilmente intuibile, alla Montedison: attraverso l'ENI e l'IRI, lo Stato ha una larga partecipazione nel capitale azionario della Montedison, tanto larga, che permetterebbe ad esso di avere il controllo completo della società. Vorrei sapere se è stato approfondito anche questo problema del controllo della partecipazione dello Stato alla Montedison e se si è giunti in proposito a qualche conclusione.

CHIARELLI, *Ordinario di diritto pubblico generale nell'università di Roma, presidente della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* La commissione ha tenuto presente il caso a cui si riferisce l'onorevole Molè, anche se non ne ha fatto oggetto di particolari considerazioni nella relazione, nella quale non potevano prospettarsi che proposte di carattere generale.

TUCCARI, *Incaricato di storia delle istituzioni politiche e di diritto regionale nell'università di Messina, membro della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Questa è una di quelle questioni che, avendo un preciso e specifico retroterra politico, sono state tenute presenti ma non figurano nelle conclusioni. Se ne è discusso a proposito della concretezza dei criteri di riordino; in seno

alla commissione si è individuata una distinzione tra i settori manifatturieri e dei servizi, tra il settore energetico e quello chimico e tra l'ampio campo della ricerca delle materie prime e l'industria agricoltura-alimentare. Si è accennato a questa tematica politica, che è il presupposto della riorganizzazione o a livello di finanziarie o di enti di gestione. La questione, quindi, è stata tenuta presente ed è emersa nel dibattito, ma senza che da parte della commissione si pervenisse ad indicazioni univoche.

PIGA, *Presidente di sezione del Consiglio di Stato, vicepresidente della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali*. Vorrei aggiungere che nella relazione si parla di questo problema in due luoghi. Innanzitutto se ne parla a pagina 12, là dove si accenna come causa di disfunzioni alle questioni relative ad operazioni di grande impegno finanziario, sulla cui legittimità si è a lungo discusso (per esempio acquisto delle azioni Montedison). Se ne riparla a pagina 19 per il settore nucleare e della chimica in relazione a proposte di riordinamento « sulla base di una disciplina delle partecipazioni azionarie di proprietà pubblica coerente con le decisioni politiche sul riassetto di tale ultimo settore ». Questa proposizione va collegata con le osservazioni conclusive, là dove si dice che la volontà politica gioca un ruolo determinante in questa materia.

Per quanto riguarda la fase istruttoria dei nostri lavori, il problema è stato affrontato *ex professo* ed è stato trattato con i dirigenti dell'ENI; i verbali della commissione, che sono in corso di redazione (è stata effettuata una registrazione su nastro dei dibattiti), documenteranno l'ampio sviluppo del dibattito istruttorio.

D'ALEMA. Mi rendo conto che la commissione presieduta dal professor Chiarelli doveva affrontare un compito assai delicato, tanto delicato che era impensabile che essa fosse in grado da sola di risolvere il problema delle partecipazioni statali, a sua volta strettamente collegato a tutta una serie di altri problemi che sono rimasti irrisolti in questi anni: intendo riferirmi ai grandi problemi del riordino della Presidenza del Consiglio, della struttura del Governo, della riforma della pubblica amministrazione, ecc. Intendo riferirmi soprattutto al problema della programmazione, perché non vi è dubbio che l'impulso pub-

blico, se avesse potuto disporre dell'instituibile quadro di riferimento di una programmazione democratica, probabilmente avrebbe svolto ben diversamente la sua funzione e non ci troveremmo oggi a lamentare alcuni fenomeni che invece si sono verificati.

Non si poteva - ripeto - pretendere l'impossibile dalla commissione Chiarelli. Il nostro giudizio è quindi positivo sulle conclusioni che questa commissione ha raggiunto e ritengo che il Parlamento debba al più presto discuterle in aula.

Non vi è dubbio, tuttavia, che vi sono alcune questioni che probabilmente andavano risolte in modo più radicale, anche se devo dire subito che problemi di questa natura possono avere soluzioni diverse in relazione alla situazione politica. Credo però che il problema del controllo debba essere risolto indipendentemente da questa, in un modo cioè che sia valevole nei confronti di tutti. È indispensabile rasserenare l'opinione pubblica, le forze politiche, i sindacati e quanti lavorano nell'ambito delle partecipazioni statali. In questo senso la soluzione del problema del controllo probabilmente poteva essere più audace; il sistema delle nomine, ad esempio, avrebbe potuto avere una soluzione di tipo americano, con un impegno più diretto del Parlamento. Se si fosse venuti in questa sede a discutere della presidenza di Crociani, credo che il Parlamento avrebbe potuto dare un utile contributo perché si evitasse un simile errore.

Il Parlamento dovrebbe poter svolgere una funzione preventiva, e perciò dovrebbe essere informato prima. Vi è chi sostiene, a mio avviso fondatamente, che presentare una rosa di nomi in Parlamento varrebbe a corresponsabilizzare utilmente il Parlamento e le forze politiche. Si obietta che in tal modo il Parlamento interferirebbe in compiti propri dell'esecutivo ed assumerebbe una corresponsabilità che in qualche modo ne menomerebbe le funzioni di controllo. Mi rendo conto dell'importanza di questo rilievo, ma ritengo necessaria almeno un'informazione preventiva che dia luogo ad un dibattito nell'ambito della istituzione Commissione parlamentare di vigilanza (quella che voi stessi proponete). A questo punto è necessario che il Parlamento intervenga. Non vi è infatti un rapporto di collaborazione dialettica tra Parlamento e Governo, ma di indifferenza quando non di diffidenza reciproca. I rapporti con l'opposizione sono stati tali da impedire un

sostanziale dibattito sulle questioni che riguardavano le aziende pubbliche.

Ora siamo di fronte ad un'esigenza politica contingente, e ad una più generale, di garantire la possibilità di un reale controllo del Parlamento, esigenze che sono state rilevate dalla commissione Chiarelli ma che richiedevano, a mio avviso, qualche sottolineatura più incisiva. Non vi è dubbio comunque che la proposta di istituire una Commissione parlamentare di vigilanza con penetranti funzioni ispettive sia molto importante. Si tratta di una novità di rilievo, rispetto a quanto si è verificato in passato.

Anche sul finanziamento penso che sarebbe stato opportuno essere un po' più rigidi. Nel momento in cui si approva la legge sul fondo di dotazione occorre dare un'indicazione settoriale. Capisco che non è possibile andare oltre, perché si tratta di imprese alle quali non si può mettere la camicia di forza; ma la finalizzazione settoriale è importante, specialmente alla luce dell'esperienza che abbiamo avuto in materia. Nella legge istitutiva dell'EGAM abbiamo inserito una indicazione precisa per un impegno massiccio nel campo minerario che è stata completamente disattesa, così come per l'EFIM abbiamo fissato delle percentuali di intervento nel settore agricolo-alimentare che non sono state rigorosamente rispettate.

Siamo di fronte ad aziende pubbliche che hanno sempre agito indipendentemente dalle decisioni del Parlamento, ci troviamo di fronte all'arbitrio sistematico: occorre quindi rendersi conto dell'esigenza di pervenire ad una precisa definizione legislativa al riguardo. Dobbiamo formulare delle indicazioni di politica settoriale, data anche la nuova situazione che si è determinata ed i maggiori poteri che dovrebbero essere conferiti al Parlamento.

A mio avviso, è un fatto molto positivo il rilievo attribuito all'onere improprio: su questa questione, comunque, noi abbiamo parecchi dubbi e saremmo favorevoli alla abolizione di questa categoria spesso fuorviante, tenendo anche conto del fatto che i problemi cui si allude parlando di oneri impropri devono risolversi nell'ambito della politica di investimenti dell'impresa pubblica.

Anche la parte della relazione che tratta del finanziamento può quindi essere ritenuta in linea di massima soddisfacente, tranne il punto concernente le politiche settoriali; per quanto attiene al Ministero, credo che l'unica posizione che si potesse assu-

mere fosse quella espressa nel documento: l'esigenza di unificazione a livello ministeriale della direzione dell'economia resta un problema di prospettiva, però va messa in evidenza la necessità di uscire dalla clandestinità, di ritornare al criterio della massima pubblicità delle decisioni. Mi riferisco in particolare all'attività del CIPE, delle cui deliberazioni ci giunge notizia per vie traverse: l'opinione pubblica deve essere informata tempestivamente e in modo ufficiale di decisioni che incidono in modo così rilevante sullo sviluppo economico del paese.

Invece, la questione della polisettorialità appare meno approfondita: si è partiti da uno schema ben preciso (uno o due enti di gestione) mentre, al contrario, in questa materia bisogna tener conto dell'esperienza, definendo esattamente gli obiettivi dell'impresa pubblica. Se noi creassimo due enti di gestione, che cosa diventerebbe la polisettorialità? Si porrebbero dei problemi, tra cui l'immenso potere politico conferito al gruppo dirigente dell'unico ente di gestione, un pericolo oggettivo da evitare al pari della proliferazione degli enti. E d'altra parte molto difficile che uno o due enti riescano a dirigere una moltitudine di settori. Vi sono determinate specializzazioni e non altre; di volta in volta emergono determinati problemi e non altri; vi sono settori completamente abbandonati, mentre altri vengono privilegiati a tal punto che l'ente di gestione interviene sulla finanziaria e sulle società: per questo nella ristrutturazione del sistema occorre partire dai problemi reali, non da schemi astratti, tenendo presenti le esigenze di integrazione.

In proposito, riterrei opportuno stabilire con molta chiarezza i compiti della finanziaria e degli enti di gestione. Occorre cioè chiarire quale debba essere il rapporto ottimale tra ente di gestione e finanziaria e tra finanziaria e società: io ritengo che, nello statuto, questi aspetti debbano essere chiariti in maniera estremamente rigorosa, per evitare che si determinino distorsioni o conflitti assai nocivi al buon funzionamento del sistema.

Infine, vorrei conoscere la vostra opinione sul problema Montedison.

DELFINO. Dovendo esprimere una valutazione di ordine generale, ho l'impressione che questa commissione abbia svolto un'attività produttiva di scarsi risultati: secondo l'opinione da me sostenuta a suo tempo, infatti, sarebbe stato assai più opportuno

effettuare un'inchiesta parlamentare se si voleva sviscerare realmente il problema delle disfunzioni e della corruzione nell'ambito delle partecipazioni statali.

Dall'esposizione del presidente Chiarelli e da una lettura sommaria del documento, emerge che, nella ricognizione delle varie fasi di sviluppo del sistema delle partecipazioni, non è stato posto in evidenza come tale sviluppo, avendo avuto inizio in un determinato momento storico, non sia stato successivamente regolato, favorendo quindi un andamento del sistema « a ruota libera », in assenza di una valida programmazione. Si è così determinata una proliferazione delle partecipazioni, molte volte anche a seguito di pressioni di ordine politico e sindacale e comunque al di fuori di una qualsiasi programmazione generale dell'economia.

Inoltre, a pagina 16, si afferma che « è estranea alla logica operativa delle partecipazioni statali l'acquisizione di aziende già esistenti » e « che si deve evitare che lo stesso quadro delle partecipazioni pubbliche sia distorsivamente integrato ed alterato attraverso deviazioni dalle funzioni che la legge o lo statuto assegnano ai singoli enti e questo vale, in via generale, anche per gli enti che formalmente non appartengono all'ordinamento delle partecipazioni statali (esempio GEPI) ». Ebbene mi sembra che il riferimento a quest'ultima in pratica costituisca un passo indietro nella impostazione del sistema delle partecipazioni statali, una specie di ritorno all'intervento IMI modello 1931: si tratta di un rilievo che peraltro già facemmo all'epoca in cui fu costituita la GEPI, destinata a intervenire con lo stesso criterio con cui all'inizio si intervenne...

PIGA, Presidente di sezione del Consiglio di Stato, vicepresidente della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali. ...si sarebbe dovuto intervenire, perché il senatore Mayer, nel discorso tenuto all'atto dell'insediamento come presidente dell'IMI, chiarì immediatamente che in quel settore la legge non avrebbe potuto essere applicata. Difatti l'IMI non compì alcuna operazione di salvataggio, limitandosi ad operazioni a medio e lungo termine. Questo è uno dei punti più delicati nelle origini della storia dell'IMI. La legge istitutiva, nella sezione prima, attribuiva effettivamente all'istituto questo compito di salvataggio, ma - come ho detto - fin dall'inizio il presidente pre-

cisò che l'azienda non avrebbe potuto svolgerlo, anche perché la struttura dell'industria italiana era ancora tale per cui non vi furono offerte.

DELFINO. Lei offre un ulteriore argomento a favore della mia tesi, visto che la stessa esperienza pratica ha dimostrato fin dall'inizio la impossibilità che funzionasse un intervento del tipo di quello affidato prima all'IMI e poi alla GEPI, con tutte le conseguenze che si stanno verificando. Poiché domani dobbiamo esaminare il decreto che destina ulteriori finanziamenti alla GEPI, che ha ultimamente partorito la IPO per interventi per lo meno avventurosi di trasformazione di fabbriche di automobili in fabbriche di motociclette, volevo chiedere una vostra opinione in proposito. Dal momento che affermate che dovrebbe essere estranea alla logica operativa delle partecipazioni statali l'acquisizione di aziende già esistenti e che lo stesso criterio dovrebbe valere anche per gli enti che formalmente non appartengono all'ordinamento delle partecipazioni statali, che cosa pensate degli interventi del tipo di quelli affidati alla GEPI? Perché è inutile riordinare le partecipazioni se poi dalle partecipazioni proliferano enti che non rientrano nel sistema ma che praticamente vivono sulla base delle partecipazioni speciali degli enti.

Per il resto, mi sembra che obiettivamente avete fatto un lavoro che - ho l'impressione - non poteva essere diverso da come è, un po' troppo superficiale. Probabilmente, rimanendo nell'ambito di questo sistema non si poteva che formulare soluzioni alternative per giungere poi ad un compromesso.

Come si può proporre insieme la creazione del Ministero unico dell'economia, il passaggio delle attuali competenze del Ministero delle partecipazioni statali al Ministero del bilancio e della programmazione, e infine la ripartizione del controllo sugli enti tra i vari Ministeri? Si tratta di un ventaglio di posizioni che si ispirano ai criteri più vari; bisognerà quindi, a mio avviso, approfondire il discorso sia per meglio chiarire quello che è stato mal fatto nelle partecipazioni statali, sia per evitare che avvenga ancora di peggio.

PRESIDENTE. Personalmente ritengo che la commissione Chiarelli abbia fatto un lavoro pregevole; credo che nessuno di noi si sia mai illuso che la commissione ministeriale, sia per il momento politico in cui

ha operato sia per la sua stessa composizione potesse arrivare a soluzioni eccessivamente audaci o comunque a soluzioni unanimi; d'altronde la problematica delle partecipazioni statali è così complessa, il momento che esse attraversano così tormentato, con tutti gli scandali che si sono verificati, che la commissione, a mio avviso, non poteva presentare un documento migliore. Si tratta di una relazione dalla quale il Parlamento potrà trarre elementi estremamente utili per una discussione proficua e per una ulteriore rimediazione di talune conclusioni.

Mi soffermerò su alcuni soltanto dei temi toccati dal professor Chiarelli nella sua sintesi estremamente chiara dei lavori della commissione ministeriale. Ministero dell'economia o Ministero delle partecipazioni: ritengo che sia bene che anche in Italia si comincino a delineare alcune situazioni di prospettiva, specialmente in un momento così caotico, in cui alla base della crisi di varie istituzioni del nostro paese è in definitiva una più vasta crisi politica, che investe taluni fondamentali equilibri di potere che hanno fin qui caratterizzato la storia del nostro paese. Personalmente convergo che se vogliamo portare ordine nei vari settori della nostra economia c'è bisogno di un accentramento di funzioni; bisogna eliminare la fungaia di competenze che esiste oggi. Sono quindi d'accordo con la proposta di istituire il Ministero dell'economia, ma indubbiamente a monte della sua creazione voi avete posto una politica di piano.

Non starò qui a ripetere i motivi per cui questa politica è fallita - la storia la faremo più pacatamente nelle sedi opportune - ma è certo ancora oggi che la politica di piano è uno dei punti cardini della strategia economica; se i partiti saranno in grado nel breve periodo di risolvere la crisi che oggi attanaglia la vita politica italiana, la politica di piano finirà per essere un punto di riferimento fondamentale e questa politica non può che avere come suo strumento di attuazione il Ministero dell'economia. Non sono invece d'accordo con il professor Chiarelli quando sottovaluta il ruolo della volontà politica: la volontà politica è indispensabile, perché non basta che ci sia il potere politico se non c'è anche la volontà di gestirlo finalizzandolo al perseguimento dei traguardi che la società richiede. Il Ministero dell'economia - lo ripeto - in tanto ha ragione di essere in quanto la classe poli-

tica sarà in grado di fissare una rigorosa politica di piano sulla scorta delle esperienze del passato e con l'ausilio degli strumenti necessari, senza dei quali la politica di piano finisce per essere soltanto una esposizione di grandi programmi, finisce per essere la politica dei sogni.

Nel momento in cui si indica il Ministero dell'economia come punto di arrivo di un determinato processo e, nella fase di transizione, il Ministero delle partecipazioni statali come Ministero di gestione, punto di riferimento politico della gestione del sistema delle partecipazioni statali, a mio avviso la relazione diviene lacunosa perché il Ministero nelle sue attuali strutture e anche per la sua attuale composizione non è in grado di gestire la direzione politica del sistema delle partecipazioni statali. Questo Ministero non è mai riuscito a fare una selezione dei propri funzionari: al Ministero delle partecipazioni statali sono arrivati ex funzionari provenienti dai più svariati dicasteri, sicché il ministro non è attorniato da una struttura amministrativa in grado di costituire un valido supporto dialettico alla sua funzione. Il famoso comitato tecnico dei tempi del ministro Bo, tutto sommato, era qualcosa di valido; poi è stato vanificato senza che si sia trovato un surrogato. Credo che nessun ministro delle partecipazioni statali possa essere un interlocutore valido degli enti di gestione nel momento in cui si circonda di uno o due esperti, per quanto espertissimi essi possano essere.

Quindi il discorso sul Ministero va fatto; è vero che indicate alcuni punti strategici di una nuova visione del ruolo del Ministero delle partecipazioni statali, con particolare riferimento all'istituto dell'autorizzazione che è indubbiamente un istituto chiave. Oggi come oggi l'istituto dell'autorizzazione, secondo me, è come se non esistesse; i colleghi ricorderanno che all'epoca dello scandalo EGAM-FASSIO risultò come l'operazione fosse già stata consumata allorché intervenne, a sanatoria, l'autorizzazione del ministro. Ad un certo punto venne anche scomodata una circolare secondo la quale l'autorizzazione non era necessaria quando l'acquisizione da parte del sistema delle partecipazioni statali riguardasse una quota del pacchetto azionario inferiore al 50 per cento. Senonché era fin troppo facile acquisire prima il 30 per cento e poi stipulare un'opzione per un altro 21 per cento per eludere pra-

ticamente la necessità dell'autorizzazione ministeriale.

L'istituto dell'autorizzazione deve quindi essere riformato circondandolo di opportune garanzie. Il Ministero deve essere in grado, attraverso le proprie strutture, di affrontare nel merito i vari problemi, in modo che nessun ente di gestione possa assumere iniziative di rilievo senza che il Ministero abbia espresso la propria volontà politica.

Per quanto riguarda il problema del rapporto tra polisettorialità ed omogeneità, non ritengo che le due concezioni siano in contraddizione, anche se, senza dubbio, alcuni problemi si pongono.

In campo agricolo ed alimentare le partecipazioni statali debbono ancora fare molto. La SME, ad esempio, non ha mai assolto efficacemente al proprio ruolo nell'ambito delle partecipazioni statali, perché è stata sempre amministrata con la stessa mentalità con la quale i suoi amministratori dirigevano le aziende elettriche. Eppure nel Mezzogiorno esistono settori in cui la SME potrebbe efficacemente operare: in Calabria vi sono alcune culture pregiate, come il bergamotto, il gelsomino ed il cedro che andrebbero opportunamente valorizzate. Ciò invece non avviene; per quanto riguarda il bergamotto, la SME sostiene che, pur essendo tale coltura unica al mondo, in quanto si sviluppa solo in una ristretta fascia del territorio della Calabria, essa consente una produzione la cui entità non sarebbe tale da giustificare, in termini di economicità, un intervento massiccio della società. Un ragionamento del genere è errato: è giusto, infatti, tener conto dell'economicità di un intervento, ma è necessario contemporaneamente non dimenticare che lo scopo dello Stato è principalmente quello di contribuire al progresso della comunità nazionale.

Per quanto riguarda i fondi di dotazione, ritengo che in merito ad essi sia necessario parlare con estrema chiarezza, trattandosi di un argomento che interessa il Parlamento molto da vicino (tra breve infatti il Parlamento sarà chiamato a decidere in merito all'assegnazione di fondi di dotazione per un ammontare pari a circa 4 mila miliardi). Un discorso chiaro va fatto nell'interesse del paese, perché il sistema delle partecipazioni statali è di importanza fondamentale per lo sviluppo della nostra economia ed è necessario fare in modo che esso sia in grado di assolvere ai propri compiti.

Il professor Chiarelli nella sua relazione definisce il fondo di dotazione come capitale di rischio. Ritengo che tale concezione sia superata. Il Parlamento deve essere messo in condizione di poter distinguere tra vari tipi di aziende: aziende sane, aziende momentaneamente in *deficit*, ma recuperabili, ed aziende la cui situazione economica è tale da far prevedere l'impossibilità di ogni recupero.

Quattro anni fa, ad esempio, il Parlamento ha ripianato con uno stanziamento di ben 40 miliardi l'intero *deficit* dell'Ente gestione cinema; ebbene, se oggi andassimo a controllare lo stato economico dell'ente ci accorgeremmo che aver concesso quei fondi è stato uno sbaglio.

Come ha giustamente ricordato l'onorevole D'Alema, il Parlamento non sempre ha avuto le idee molto chiare, in proposito. Quando discutemmo, per esempio, del fondo di dotazione dell'EGAM il Parlamento stesso si impegnò per aumentare la dotazione prevista dal provvedimento al suo esame, anche in considerazione delle tensioni allora esistenti nel settore minerario, in modo particolare nella Sardegna.

Per ciò che riguarda la prospettiva di nuovi investimenti da realizzare con i fondi di dotazione, c'è un problema morale di notevole importanza che vorrei sottoporre all'attenzione degli onorevoli colleghi.

L'onorevole D'Alema ha fatto presente l'esistenza di tutta una serie di delibere del CIPE che riguardano il Mezzogiorno, che devono essere rese pubbliche, ma che purtroppo sono state disattese. A questo proposito sarebbe opportuno sapere con un certo anticipo quali delle iniziative approvate dal CIPE sono tuttora valide in relazione alle nuove situazioni di mercato.

In riferimento al problema degli oneri impropri sono d'accordo con la relazione che esistono e noi commetteremmo un grave errore di valutazione se dicessimo il contrario: però è necessario giungere ad una loro esatta definizione e catalogazione. Agli oneri impropri segnalati dalla commissione mi permetto di aggiungere un altro tipo: a volte, per comprensibili ragioni di ordine sociale noi imponiamo alle partecipazioni statali dei livelli occupazionali di molto superiori a quella che è la piena utilizzazione degli impianti.

Come i colleghi certamente sanno, il centro siderurgico di Taranto è nato sulla base di diecimila unità lavorative, mentre in pratica sono state impiegate dalle venti alle venticinquemila unità lavorative; ad

un certo punto si è posto il problema del licenziamento delle unità lavorative in eccedenza e i sindacati, giustamente, dal momento che sono portatori di determinate istanze sociali, si sono opposti ai licenziamenti. Per risolvere in qualche modo il problema si è adottata una soluzione di compromesso, in virtù della quale una certa aliquota di personale è stato fatto gravare sull'Italsider al di là delle reali esigenze di quest'ultima.

Più o meno dello stesso tenore è il problema che si è presentato negli stabilimenti dell'Alfasud: di qui tutti i problemi relativi alla competitività del prodotto, con i conseguenti risvolti negativi per la collettività.

Per quanto riguarda gli enti di gestione, ritengo che i compiti di questi ultimi e delle finanziarie debbano essere precisati con grande chiarezza; al riguardo condivido pienamente il principio dell'assoluta autonomia gestionale.

Circa le nomine, sono d'accordo con l'onorevole D'Alema che il Parlamento debba essere investito del problema secondo le modalità suggerite nella relazione.

Per concludere, in merito al problema del controllo, devo dissentire sull'opportunità di dar vita ad una Commissione interparlamentare; non bisogna dimenticare che la storia del nostro paese è lastricata di cadaveri di Commissioni interparlamentari, che finiscono per tendere a trasformarsi in Commissioni gestionali ed a fallire il proprio compito. Sono d'accordo che il controllo debba essere esercitato, ma da Commissioni incardinate ciascuna nei due rami del Parlamento.

CHIARELLI, Ordinario di diritto pubblico generale nell'università di Roma, presidente della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali. Innanzi tutto desidero ringraziare il Presidente e l'onorevole D'Alema per il giudizio sostanzialmente positivo che hanno dato della nostra relazione. L'onorevole D'Alema ha detto che sarebbe stato auspicabile dare maggiori assicurazioni alla opinione pubblica. Certo sarebbe stato anche nostro desiderio poter procurare una maggiore serenità all'opinione pubblica, ma mi domando se oggi esista qualcuno in grado di dare all'opinione pubblica, ai sindacati e alle forze politiche quella serenità che è da tutti auspicata.

L'onorevole D'Alema ha detto anche che avrebbe gradito una maggiore audacia nel-

le proposte della Commissione, soprattutto per quanto riguarda la informazione preventiva, e non successiva, del Parlamento circa le nomine. Ma la relazione non poteva che fotografare la posizione dei singoli componenti, e anche se c'è stato chi ha sostenuto la tesi dell'informazione preventiva, questa non è prevalsa nella commissione. Sul problema del finanziamento l'onorevole D'Alema avrebbe gradito indicazioni più rigide e per settori. A questo riguardo devo dire che la commissione ha concordato sulla necessità di indicazioni settoriali e questo risulta dalla relazione.

Nella formula oneri impropri, come ha detto anche l'onorevole D'Alema, rientrano fenomeni diversi, ma si è d'accordo sulla necessità di precisare la destinazione dei fondi relativi ad essi; dei fondi cioè destinati a coprire oneri che altrimenti impediscono agli enti di gestione e alle unità operative il rispetto del principio di economicità.

È stata qui rilevata l'opportunità di integrare il principio di polisettorialità con quello di omogeneità. Il concetto è contenuto nella relazione, nella quale si parla di polisettorialità funzionale. La formula è alquanto generica, ma sta appunto a significare polisettorialità corrispondente ad un criterio di omogeneità.

L'onorevole Delfino nel suo intervento ha premesso che avrebbe preferito un'inchiesta parlamentare e non un comitato come il nostro. La scelta non è stata fatta da noi, ma risale a una decisione del Parlamento. Comunque la commissione non ha esercitato funzioni di inchiesta, che esulavano dai suoi compiti, ma è andata addentro il più possibile nella realtà dei fatti e nel rilevare le distorsioni che si sono verificate nel sistema.

Circa la necessità di una ricognizione nel tempo, in relazione ai diversi periodi storici, ricorderò che nella prima parte della relazione è stato considerato il processo secondo cui si è svolto il sistema delle partecipazioni proprio in relazione ai diversi periodi storici. E si è rilevato come il sistema delle partecipazioni statali, sorto originariamente con funzioni di salvataggio, si sia poi allargato a funzioni che lo hanno portato al centro della vita economica del paese in un periodo in cui ha esercitato un'azione positiva, mentre successivamente, nel periodo storico che ancora viviamo, si sono avute distorsioni e disfunzioni e si è verificato l'allontanamento del sistema dal suo binario, sino

ad arrivare a casi di illegittimità e illiceità di comportamenti.

L'indagine storica è stata dunque effettuata e nella relazione se ne è dato conto in forma ridotta, come richiedeva la natura del documento, rispetto alle indagini svolte in concreto, risultanti dai verbali e dai resoconti delle audizioni conoscitive.

L'onorevole Delfino si è riferito al principio, enunciato a pagina 16 della relazione, di evitare in linea di massima l'acquisizione di aziende già esistenti. La commissione ha ritenuto che tale principio non può essere stabilito in modo assoluto ma ha affermato la necessità di una rigorosa disciplina dell'autorizzazione del Governo, e della comunicazione al Parlamento.

Ci siamo occupati ampiamente anche dei problemi della GEPI. I risultati sono indicati nella relazione e non sono diversi da quelli enunciati dall'onorevole Delfino.

Si è detto che abbiamo presentato delle soluzioni di compromesso, un ventaglio di tesi. Ma nella relazione non si poteva non prospettare le varie tesi affiorate e sostenute nella commissione; in ogni caso, però, è stata indicata la tesi che ha avuto la prevalenza dei consensi.

Il presidente onorevole Principe si è soffermato sull'alternativa Ministero della economia-Ministero delle partecipazioni, in relazione alla situazione futura. Egli ha rilevato giustamente che oggi c'è una molteplicità di ministeri, con competenze in campi affini, per cui sarebbe necessario un accentramento di funzioni. A parte il problema della «fungaia» dei ministeri e delle materie attinenti alla economia distribuite non razionalmente fra essi, c'è da chiedersi se il problema della molteplicità non sempre giustificata dei ministeri non è anch'esso un problema di volontà politica. Mi pare che il problema di ridurre il numero dei ministeri si presenti periodicamente nella nostra vita politica, ma ad esso non corrisponda poi la volontà o la possibilità concreta di risolverlo.

Si è tutti d'accordo con l'affermazione che il sistema delle partecipazioni statali presuppone un indirizzo generale di politica economica e la programmazione. Nella mia esposizione sintetica non mi sono fermato sulla programmazione, ma essa è tenuta costantemente presente nella relazione: la programmazione è il presupposto necessario per un corretto funzionamento del sistema.

Il presidente onorevole Principe ha rilevato che l'attuale struttura del Ministero delle partecipazioni statali non è soddisfacente; tale Ministero - egli ha detto - non è in grado di gestire la materia delle partecipazioni statali, non è in sostanza un interlocutore valido.

Di questo ci siamo resi conto, e nessuno ha sostenuto la tesi di lasciare le cose come stanno. Abbiamo invece rilevato la opportunità di arrivare ad un diverso ordinamento, e comunque di ristrutturare il Ministero delle partecipazioni statali, potenziando gli strumenti di intervento e procedendo ad un congruo e razionale riordinamento dell'organizzazione interna.

La relazione si è occupata in particolare dell'istituto delle autorizzazioni ministeriali, che rappresenta un punto centrale del riordinamento, di cui il Parlamento non potrà non tener conto nel procedere all'attuazione del riordinamento stesso.

Per quanto riguarda i fondi di dotazione, è certamente esatto quanto affermato dal presidente, e cioè che le aziende vanno distinte in sane, parzialmente sane e irrecuperabili. Abbiamo detto con estrema chiarezza che occorre mantenere le aziende sane, che hanno un ruolo proprio nel sistema delle partecipazioni statali e lasciare alla deriva le aziende irrecuperabili. Questo è detto con molta precisione, e noto con piacere che tali criteri sono stati accolti dal presidente onorevole Principe e in generale dai membri del Comitato presenti a questa riunione.

Anche la necessità di catalogare gli oneri impropri corrisponde al pensiero della commissione. La funzione dell'istituto della partecipazione non è solo quella di salvaguardare il principio della economicità, ma anche di corrispondere a finalità sociali, tra cui quelle della occupazione. Bisogna però tener conto, come ha detto giustamente il presidente, dei livelli occupazionali e della loro rispondenza alla utilizzazione degli impianti.

Il problema dei livelli occupativi è stato sentito da tutta la commissione ed è stato particolarmente evidenziato dal collega Tuccari.

Per quanto riguarda gli enti di gestione, nella relazione si afferma ripetutamente la esigenza che siano precisati i loro compiti ed i rapporti con le società. Ci auguriamo che da parte degli organi competenti tali precisazioni vengano fatte con estrema puntualità.

Quanto alla Commissione interparlamentare, avevo anch'io delle perplessità. Mi pare però che le funzioni che le si vogliono attribuire, e soprattutto le funzioni di controllo, non potrebbero essere esercitate contemporaneamente da due Commissioni diverse per ciascun ramo del Parlamento.

Questa soluzione sarebbe più conforme all'attuale sistema parlamentare, ma resta il fatto che a mio avviso le funzioni che si intendono attribuire non potrebbero essere esercitate contemporaneamente da due Commissioni separate.

PIGA, Presidente di sezione del Consiglio di Stato, vicepresidente della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali. Dopo le considerazioni svolte dal professor Chiarelli e gli interventi che ne sono seguiti non rimane molto spazio per ulteriori chiarimenti sui temi enunciati nel nostro documento. Forse potrebbe essere di una certa utilità conoscere quello che noi pensiamo al termine di tanti mesi di impegnativo dibattito, conoscere il nostro personale giudizio sulle questioni alle quali ci siamo dedicati, nonché le nostre speranze dopo tanto lavoro. Perché noi abbiamo lavorato molto, anche se l'onorevole Delfino ha espresso un giudizio di sufficienza su tale lavoro...

DELFINO. L'ho fatto per stabilire un minimo di dialettica...

PIGA, Presidente di sezione del Consiglio di Stato, vicepresidente della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali. Mi auguro che quando avrà letto nella sua interezza la relazione possa rivedere alcune delle valutazioni che ha espresso in questa sede.

Devo dire che abbiamo considerato e discusso questi problemi delle partecipazioni statali prevalentemente da due angoli visuali diversi; quello dell'impresa e quello dell'organizzazione delle funzioni pubbliche in questo settore. Abbiamo cercato di portare avanti delle indicazioni di largo respiro riformatore. Direi che le cose dette nel nostro documento contengono alcune tra le più organiche e vaste proposte di riforma che siano state prospettate per questo settore negli ultimi anni.

Dal punto di vista dell'impresa, abbiamo dato precise indicazioni sugli enti e sulle finanziarie, nel senso che in queste aziende deve essere salvaguardato il criterio della professionalità e quindi deve impe-

dirsi l'ingresso di un certo tipo di personale reclutato con criteri diversi. In questo senso facciamo un'affermazione estremamente impegnativa e precisa. Quando diciamo che dobbiamo assicurare che nelle finanziarie e nelle società si attui una gestione imprenditoriale, diamo indicazioni importanti.

Anche se non abbiamo condiviso, pur senza disconoscerne la validità sul piano dei principi, le due tesi svolte soprattutto da Andreatta e da Parravicini (rispettivamente nel senso della concentrazione del sistema delle partecipazioni statali sotto un'unica agenzia, ovvero del massimo decentramento attraverso una pluralità di enti di gestione) abbiamo egualmente dato delle indicazioni che consentono un grosso movimento del sistema in varie direzioni. Per quanto riguarda l'accorpamento delle aziende, abbiamo detto che nelle finanziarie o nelle capo gruppo si devono attuare le concentrazioni necessarie per realizzare nuovi inquadramenti e maggiore omogeneità. Questo significa un vasto movimento nell'ambito delle strutture esistenti. D'altra parte abbiamo anche considerato il pericolo che attraverso la ristrutturazione si possa giungere a concentrazioni colossali in pochi enti di gestione. Il problema del gigantismo è stato oggetto delle nostre preoccupazioni. Non abbiamo detto, ovviamente, che siamo per il gigantismo: abbiamo detto piuttosto che la tendenza al gigantismo e alla polisetorialità incontrollata deve essere corretta salvaguardando in ogni caso l'imprenditorialità delle gestioni. Quando si affronta il tema del gigantismo e, in via correttiva, si avanzano proposte di soluzione in senso scissionistico dei grandi enti, il pericolo da evitare è quello di trasportare fuori dall'area dell'impresa le aziende da separare per trasferirle nell'area delle cosiddette aziende pubbliche. In tal modo si appesantirebbero le gestioni pubbliche dirette, si creerebbero i presupposti per costi crescenti e potrebbe venire meno lo spirito di impresa. Lo spirito di impresa è stato esaltato da tutti coloro che abbiamo ascoltato; e non solo dai tecnici e dai rappresentanti del personale degli enti. Tutti hanno posto in evidenza la necessità di difendere ed esaltare i valori di professionalità e di imprenditorialità.

Vengo al secondo aspetto, che è quello organizzativo.

È mia convinzione personale - convinzione che è il risultato di una lunga esperienza di rapporti con la pubblica ammi-

nistrazione - che il nostro paese attraversa una crisi organizzativa di dimensioni imponenti e che il settore delle partecipazioni statali riflette, sempre sotto il profilo organizzativo, la crisi delle strutture pubbliche italiane. Anche per questo la nostra attenzione si è concentrata sui due temi del Parlamento e del Governo da un punto di vista organizzativo delle rispettive funzioni. Abbiamo toccato questa tematica considerando che le funzioni del Parlamento e del Governo nel settore in esame debbono essere riorganizzate. Personalmente, non credo alla possibilità di riformare e riorganizzare il settore con singole leggi se non si opera prima un grande sforzo di riordinamento generale della materia e non si creano condizioni per un serio impegno di riorganizzazione. A tal fine singole leggi, pur necessarie, non sono sufficienti. Nella mia esperienza ho avuto modo di prendere in considerazione la legislazione nei settori nei quali è maggiormente sentita la necessità di profonde riforme (scuole, ospedali, carceri, programmazione economica e, prima ancora, i codici di procedura). Ne ho tratto la convinzione che se lo strumento normativo non è assistito da un serio impegno organizzativo e da una continua attenzione ai problemi amministrativi e operativi, si determinano disfunzioni paurose nei sistemi fino a determinarne l'ingovernabilità a vari livelli.

Ora, in merito ai problemi organizzativi del settore delle partecipazioni statali, per quanto riguarda i rapporti con il Parlamento, vorrei dire all'onorevole D'Alema che le posizioni iniziali si sono modificate notevolmente, nel corso dei nostri lavori. Le posizioni originarie erano quelle tradizionali da un lato e di radicale riforma dall'altro.

Questa seconda posizione affermava la necessità di una certa partecipazione del Parlamento nella fase istruttoria o preparatoria di una scelta che si deve effettuare con atto amministrativo. La prima posizione, invece, riaffermava la competenza alla scelta da parte del Governo, senza vincoli o criteri precisi. Queste due tesi hanno subito una evoluzione, sino ad arrivare ad un punto se non di incontro, di valutazioni assai vicine.

Quando affermiamo che la materia delle nomine deve essere disciplinata da leggi, riconosciamo una competenza del Parlamento sulle nomine stesse, perché non c'è alcun atto amministrativo di nomina che non debba trovare il suo fondamento nella legge.

Ma non abbiamo detto soltanto che il Parlamento deve emanare una normativa su questa materia, ne abbiamo anche indicato alcuni contenuti inerenti a requisiti soggettivi, ai procedimenti da seguire, alla disciplina delle incompatibilità. Sappiamo perfettamente che l'emanazione di leggi in questa materia è un compito assai difficile anche se vi sono dei precedenti. In definitiva si tratta di creare vincoli rigidi a colui che deve operare una scelta. Competenza parlamentare, quindi, nello stabilire i criteri, i principi, i limiti, gli indirizzi in materia di nomine; competenza del Governo per quanto concerne l'atto di scelta.

Il punto di divisione, se vogliamo, e se divisione c'è stata, è quello relativo all'informazione preventiva del Parlamento in materia di nomine.

Tale problema è stato da noi considerato anche dal punto di vista dei vantaggi e degli svantaggi, ai fini del controllo parlamentare su questo tipo di atti, dell'informazione preventiva.

Abbiamo detto che tali nomine non solo debbono avvenire sulla base di un atto normativo, ma debbono essere seguite dal controllo del Parlamento: pertanto alcune nomine, come quelle che si sono verificate in passato, non possono più accadere in un sistema quale quello che abbiamo proposto. A mio avviso, il controllo parlamentare è molto più efficace quando proviene da persone che in nessun modo siano state partecipi di una scelta.

È difficile, con l'informazione preventiva, non riconoscere un certo grado di partecipazione di fatto all'atto di nomina, perché questa informazione preventiva dovrebbe poi esprimersi in atto formale (voto, proposte, parere), individuando anche giuridicamente un elemento di partecipazione all'atto di nomina, ciò che potrebbe creare, forse contro la stessa volontà delle persone, qualche inconveniente dal punto di vista operativo e in relazione al regime delle responsabilità.

Ci è parso quindi preferibile riaffermare, nel rispetto reciproco delle responsabilità, i ruoli rispettivi del Governo e del Parlamento e fare in modo che la legge dia le indicazioni essenziali in questa materia.

Per quanto riguarda le indicazioni relative al Ministero dell'economia, esse nascono dalle considerazioni svolte dianzi sullo stato di disfunzione dell'apparato pubblico. Ella, signor Presidente, conosce il Ministero delle partecipazioni statali e giustamente

ne ha sottolineato le carenze sul piano organizzativo. Io credo di conoscere l'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio e posso assicurarle che questo ufficio non ha strutture amministrative tali da consentire l'esercizio delle funzioni di coordinamento che sono primaria competenza della Presidenza del Consiglio.

Si tratta di un'organizzazione priva di ruoli, di funzionari propri, di competenze amministrative precise. I mali dell'amministrazione italiana e la crisi delle sue istituzioni hanno del resto origini antiche.

Tornando indietro nel tempo (al 1946-48) ricordo il fervore delle iniziative e i primi progetti destinati ad avviare a soluzione i problemi dell'ordinamento amministrativo e del funzionamento degli istituti. Ma non mi risulta che sia mai stata non dico realizzata ma neppure tentata una riforma generale di carattere amministrativo, se prescindiamo dall'istituzione delle regioni.

Per quanto concerne il Ministero delle partecipazioni, vale quello che vale per tutti i Ministeri. Non ci siamo ancora resi conto che quando, ad esempio, si creano le regioni e si attua il conseguente trasferimento ad esse delle competenze amministrative, non si può mantenere l'organizzazione tipica delle strutture ministeriali. Tardiamo a capire che i Ministeri non sono più delle amministrazioni di spesa e non possono essere più organizzati secondo il tradizionale e rigido sistema francese; quando poi riusciamo a renderci conto di cosa i Ministeri non sono e non debbono essere, non sappiamo ancora quale ruolo debbano assumere. Quando parliamo di « ministeri che esercitano funzioni di coordinamento » esprimiamo un concetto molto difficile da far capire e da far attuare da funzionari abituati ad operare per linee gerarchiche.

Noi abbiamo fornito alcune indicazioni operative in merito alla costituzione di un ministero, facendo cautamente rilevare che non è possibile governare l'economia (ma il discorso vale per molti altri settori di attività di Governo) se non si creano punti di riferimento e centri di coordinamento essenziali in una società decentrata. Il Ministero dell'economia rappresenta una risposta idonea alla domanda di unità di direzione dell'attività di coordinamento della politica economica.

Altre affermazioni importanti contenute nella nostra relazione sono quelle concernenti la necessità di più attenti controlli sulle società fiduciarie e sulle finanziarie (indicazione, questa, di enorme importanza

operativa), sui criteri di esercizio del potere di autorizzazione, sull'assoggettamento delle società pubbliche alla nuova disciplina dei bilanci anche se non sono costituite nella forma di società per azioni quotate in borsa. Abbiamo riconosciuto l'esigenza di pubblicizzare il sistema sul duplice versante della pubblicità degli atti degli organi collegiali di governo e della pubblicità degli atti del sistema delle partecipazioni statali.

Fondi di dotazione. Su questo tema nel corso delle discussioni ci siamo più volte divisi ma poi abbiamo trovato una unanimità di valutazione. Mi sembra che ci siano due necessità; da un lato quella di introdurre modificazioni sensibili alla realtà esistente in modo da consentire un efficace controllo parlamentare, dall'altro di presentare le proposte di modifica in modo da non vanificare o rendere eccessivamente difficile la gestione delle imprese.

Non è certamente possibile sottrarre agli organi di controllo politico l'esame e il giudizio su decisioni di grande rilevanza come quelle che sono alla base dell'aumento del fondo di dotazione. La situazione di fatto per la stessa formulazione legislativa dei provvedimenti di aumento di fondi di dotazione è che il Parlamento non è in condizione di vagliare adeguatamente né le ragioni né la destinazione dell'aumento del fondo di dotazione.

In seno alla commissione peraltro alcuni, ed io ero tra quelli, si preoccupavano che, sia pure per soddisfare giuste esigenze di finalizzazione, non si introducessero norme tali da amministrativizzare ulteriormente il sistema delle imprese a partecipazione statale fino a trasportarlo nell'area propria dell'azienda pubblica in senso tecnico.

Se infatti si crea un ordinamento in virtù del quale si introducono una serie di vincoli stringenti tali da determinare le decisioni di impresa, poi si ha un bel dire che non si è creato un ente pubblico, una amministrazione pubblica. In tal caso il risultato pratico sarebbe infatti proprio quello di aver creato una nuova gestione pubblica e burocratica.

Questa preoccupazione, mia e di molti altri componenti della commissione, ha portato ad esporre la tesi secondo cui bisogna dare spazio a tutti quei contenuti di finalizzazione che portino ad un controllo ampio e profondo a contenuto politico, ma non necessariamente giuridico e normativo. Giuridicizzando il sistema e prevedendo norme di finalizzazione vincolanti si mette in mo-

to il meccanismo dei controlli amministrativi della Corte dei conti, della ragioneria generale dello Stato, dei cosiddetti decreti di concerto, cioè si creano procedure amministrative che finiscono per burocratizzare il sistema, in forme che contraddicono e impediscono l'imprenditorialità delle gestioni. Le conclusioni raggiunte sotto questo profilo sono appaganti. In definitiva abbiamo dato indicazioni che richiederanno un grande impegno da parte di chi dovrà tradurle in norme, ma pensiamo che operando per questa via sarà forse possibile elaborare un sistema più funzionale e moderno, diverso da quello attuale, anzi, per più aspetti, completamente diverso. Un sistema in cui il principio e i valori dell'impresa si contemperano con esigenze egualmente primarie di tutela di interessi generali e di garanzie pubblicistiche. Un sistema rigido nei controlli e preciso nelle direttive, che assicuri la legalità e l'efficienza e nel quale l'istanza pubblicistica rispetti il punto di confine al di là del quale c'è l'amministrazione pubblica e non più l'impresa. Non dico se un sistema di sole amministrazioni pubbliche, cioè di sole aziende pubbliche, sia peggiore o migliore delle partecipazioni statali, non mi sentirei di dire che le ferrovie o l'azienda delle strade o quella del monopolio o delle foreste siano qualitativamente migliori o esprimano sistemi concettualmente superiori, dico soltanto che le aziende pubbliche sono figure diverse dalle partecipazioni statali. E poiché il nostro compito era quello di dare indicazioni che nel rispetto delle caratteristiche proprie del sistema delle partecipazioni statali cercassero di metterne in rilievo le potenzialità garantendone la legalità e i controlli, abbiamo ritenuto di non avanzare proposte che avrebbero finito di fatto per alterare il sistema.

AMATO, *Ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato nell'università di Roma, membro della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Cercherò di essere brevisimo data l'ora e dato che molto è già stato detto. Innanzitutto desidero segnalare il rischio, già corso in precedenti occasioni e presente anche in questa, che di fronte a gravi disfunzioni dimostrate da un settore della nostra vita pubblica, ci sia una reazione riformatrice di tipo isterico che, per dirla con una frase molto comune, butta via l'acqua con il bambino. È già accaduto che si sia adottata una cura esatta-

mente uguale al male. L'università sta andando a rotoli anche per il tipo di cura cui è stata assoggettata, per una risposta troppo simmetrica al male dimostrato (contrapponendo ad esempio all'arbitrio dei baroni l'arbitrio della sorte). In Italia i privati avevano costruito poche case di lusso ed è stata fatta una legge sulla casa che li disincentiva a costruire del tutto, senza che altri lo facciano.

In questa occasione ho peraltro apprezzato - come cittadino non come giudice - il tono riflessivo e ponderato con cui si sta affrontando il problema, perché in tema di partecipazioni statali si corrono rischi analoghi. Faccio delle esemplificazioni: c'è stato segnalato da tutti che uno dei difetti maggiori all'interno del sistema delle partecipazioni statali è stato l'accentramento, nelle dirigenze centrali degli enti, di funzioni di decisione che dovevano essere diffuse all'interno del sistema, con una confusione tra responsabilità di indirizzi strategici e responsabilità di gestione operativa. Si risponde propugnando la autonomia delle aziende, delle società operative, e questo è giusto, ma andare in questa direzione cosa significa? Ad un eccesso di centralismo non si deve rispondere con una autonomia fine a se stessa delle società; c'è bisogno di una funzione centrale diversa da quella sino ad ora esercitata, di una funzione di programmazione che inquadri, senza pestarle, le autonomie operative. Altro difetto: in tutti questi anni i dirigenti delle partecipazioni statali si sono avvalsi della loro autonomia istituzionale per compiere operazioni all'oscuro degli organi democratici, dilapidando il pubblico denaro e interessando in qualche caso il codice penale. Ci può essere anche qui una reazione di carattere isterico opposta alla precedente: cancelliamo l'autonomia degli imprenditori pubblici, sottoponiamo le imprese pubbliche ad uno statuto ministeriale, diamo vita a un controllo minuto, analitico degli atti delle partecipazioni statali. Questa sarebbe una mossa sbagliata, perché a questo punto si misurerebbe l'autonomia che serve ad una impresa sul metro di quella che meritano coloro che sono sottoposti a libertà vigilata.

In questa prospettiva, cioè tenendo conto dei rischi di una riforma sbagliata, non sufficientemente riflessiva, vorrei toccare alcuni punti che già sono stati considerati.

Per quanto riguarda l'ordinamento degli enti condivido perfettamente l'impostazione data dall'onorevole D'Alema: rifuggi-

re dalla astrattezza, considerare le disfunzioni reali e cercare di risolverle.

In questa circostanza mi sta a cuore ribadire un concetto che è emerso dai lavori della nostra commissione e precisamente il concetto della polisettorialità funzionale. In base ad esso, che diversi comparti industriali stiano insieme, è giustificato solo da una logica di programmazione non finanziaria, ma di politica industriale, che li tiene uniti. Vorrei sottolineare che qualunque ente, comunque conformato, può essere auto-programmabile in vista del proprio interno sviluppo e di ulteriori acquisizioni finanziarie, ma questa programmazione non può coincidere con quella perseguita dagli organi democratici.

Il Parlamento dovrà allora valutare con attenzione l'argomento che spesso viene avanzato da parte degli enti in ordine alla loro intangibilità per ragioni di integrazione produttiva. Se ciederà ai dirigenti degli enti i perché della crescita di questi, essi ammetteranno che i loro enti sono cresciuti casualmente sulla base di decisioni a volte più private che pubbliche e al di fuori di ogni disegno di politica industriale. Viceversa, se si prospetterà l'ipotesi di togliere ai detti enti qualche loro comparto la risposta sarà che a ciò si oppongono invalicabili ragioni di integrazione produttiva, dal che risulta che l'esistente è intangibile. Ora, è evidente che le due risposte non sono coerenti e, messe insieme, fanno capire che l'integrazione produttiva è una di quelle cose che può coprire di tutto.

Per quanto riguarda i meccanismi decisionali, il vero problema di fronte al quale ci siamo trovati è stata la assenza di una effettiva articolazione di ruoli e di responsabilità. Nel sistema si sono creati degli agglomerati in cui si ritrovano componenti della dirigenza politica, della dirigenza centrale degli enti e altre componenti espressive delle stesse società operative, tutte concorrenti a decidere sia sugli indirizzi che sulle scelte di gestione. A questo punto è necessario dilatare il sistema, recuperando a ciascuna delle sue componenti le funzioni che le spettano e quindi recuperando alle società la responsabilità esclusiva della gestione operativa, agli enti la funzione della strategia dei programmi, alle sedi politiche la determinazione degli indirizzi.

Evidentemente tutto ciò presuppone un governo che abbia la necessaria autorità e questa autorità il governo può averla a due condizioni: a patto che sia riformata la

sua struttura interna, in modo che il peso specifico dell'interlocutore governativo delle partecipazioni sia quanto meno pari a quello delle partecipazioni medesime e che alle spalle del governo ci sia un Parlamento che gli fornisca i suoi indirizzi, dandogli così una essenziale piattaforma di forza e di consenso.

In questo contesto emerge la necessità della creazione del ministero dell'economia di cui si parla nella relazione della commissione, come di un obiettivo da realizzare « in prospettiva ». In più di una circostanza ho avuto modo di dire che questa prospettiva qualcuno deve pur realizzarla e non ci si può limitare solo ad ipotizzarla come soluzione astrattamente ottimale del problema.

Se non ci si arriva è inevitabile che la politica economica del Governo continui a manifestarsi per frammenti e che, in particolare, chi dirige le partecipazioni statali sia istituzionalmente condannato ad essere o il loro portavoce o il loro padrino.

Ci si è lamentati tanto in passato dell'ampiezza e dell'intensità del potere della Banca d'Italia, ma la Banca d'Italia è l'unico centro unitario di potere, di fronte ad un governo frammentario, in materia di politica economica. Era inevitabile che esercitasse il potere chi era in condizione di farlo, anche se in teoria non ne aveva la legittimazione.

Per quanto concerne il ruolo del Parlamento condivido i dubbi manifestati dal Presidente in ordine alla Commissione interparlamentare, in quanto è vero che questa ultima nella esperienza non è mai stato uno strumento funzionale ed efficace. Su questo problema potrei soltanto sommare i miei ai dubbi già espressi nel dibattito.

Quello che mi sembra di poter dire è che l'audacia desiderata dall'onorevole D'Alema io la riproporrei in direzione in parte diversa da quella delle sue proposte. Ho la impressione che la strada dell'audacia non sia quella suggerita dall'ordinamento americano al quale veniva fatto riferimento, che, a mio avviso, è tra gli ordinamenti meno funzionali che esistano proprio per la cogestione che si è venuta determinando negli affari amministrativi tra dicasteri e singole Commissioni del Congresso, con il risultato di rendere irresponsabili gli uni nei confronti delle altre. A questo riguardo, desidero dire che io ero fra i contrari all'informazione preventiva sulle nomine dei dirigenti, in quanto questa, ancorché

formalmente non si traduca in un parere, coinvolge politicamente il Parlamento in esse e lo priva della libertà di valutare e criticare successivamente i nominati. Mi parrebbe dunque non un rafforzamento, ma un indebolimento del ruolo che si vuole esercitato dalle Camere, il loro inserimento nelle fasi che precedono le decisioni di cui è bene che il Governo porti intera la responsabilità.

È necessario anche stare attenti al problema della finalizzazione dei fondi di dotazione in chiave settoriale. È vero che la programmazione per obiettivi si è rivelata inefficiente, ma si tratta ora di vedere se un correttivo vada ricercato in un irrigidimento garantista del rapporto fra organi politici e partecipazioni statali o se invece l'audacia vada usata in altra direzione. A quali condizioni oggi il Parlamento può essere meglio inserito per cambiare realmente le cose? La prima è che non ceda alla tentazione della co-gestione e della ricerca di un proprio, maggiore spazio in un'ottica garantista di stampo paleo-liberale. La seconda - connessa alla prima - è che esso si attrezzi in modo coerente alle esigenze dell'indirizzo e del controllo di quei peculiari organismi che sono le imprese di Stato.

Esiste il rischio che, *coeteris paribus*, la istituzione di una Commissione parlamentare e la moltiplicazione di poteri formali vengano considerate la panacea di tutti i mali. È importantissimo che si vada intensificando l'attività di controllo delle Commissioni parlamentari, ma per raggiungere dei risultati soddisfacenti il Parlamento deve anzitutto dotarsi di infrastrutture tecniche che gli permettano di operare in modo efficace ed autonomo e di acquisire quel permanente flusso di informazioni che è necessario per rendere le sue indicazioni più pertinenti al modo di funzionare proprio delle imprese. Una Commissione parlamentare, in mancanza di ciò, può dare oggi l'unico risultato di evitare che si decidano certe nomine o che si facciano certe « porcherie » che sino ad ora potevano passare inosservate e che nessuno si sentirebbe più di effettuare quando sapesse di doverne dar conto a degli « estranei », cioè ai parlamentari. È quanto è avvenuto nelle università con l'allargamento dei consigli di facoltà. Ora i professori non possono più fare certi negozi fra loro, per l'unico motivo che ci sono degli « estranei » che li guardano. Tutto ciò, sia chiaro, non è poco, ma non risolve i problemi di fondo.

Vorrei ricordare il dibattito in corso sul modo di arricchire il potenziale informativo del Congresso americano, in modo da renderlo meno co-gestore e più controllore di quanto non sia stato in passato. Si è notato che le amministrazioni lo inondano di carte e di rapporti, ma che in tal modo gli erogano informazioni ritagliate *ab initio* sulla premessa che le scelte fatte sono le migliori e che non sussistono alternative possibili. Giustamente si è così rilevato che « se un'agenzia governativa e una commissione parlamentare fondano le loro decisioni sulle medesime informazioni, il controllo è sostituito dall'integrazione » (così Hans D. Jarass, *Executive Information Systems and Congress*, J. Schweitzer Verlag, Berlin 1974, a cui si rinvia anche per i riferimenti sul dibattito citato).

L'audacia deve appunto andare in questa direzione. Il Parlamento può farlo spendendo i fondi che certo non gli mancano per acquisire infrastrutture tecniche adeguate e utilizzando meglio i funzionari di cui dispone. Ho sempre trovato poco razionale che esistano nelle Camere tanti uffici per studi e rilevazioni di svariata natura, in cui sono impegnati degli ottimi cervelli, mentre le Commissioni devono disporre ciascuna di un unico funzionario, in veste di segretario onnisciente ed onnifacente.

Se l'audacia consisterà nel predisporre gli strumenti necessari ad esercitare efficacemente l'attività di controllo, il Parlamento sarà pronto anche ad affrontare il problema di una programmazione per obiettivi delle partecipazioni statali. Il ruolo a cui oggi è chiamato nei confronti di queste è una sfida che il Parlamento deve raccogliere, da un lato respingendo le tentazioni del minuto controllo garantista e della co-gestione, dall'altro attrezzandosi in modo da porsi in grado di penetrare a fondo (in termini conoscitivi) nei problemi delle imprese e di parlare un linguaggio che sia il loro linguaggio. Sino ad ora di questo il Parlamento non è stato capace.

MOLÈ. Si è mai chiesto perché ciò è avvenuto?

AMATO, *Ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato nell'università di Roma, membro della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Le ragioni sono di varia natura e rispecchiano la tendenza a ridurre il ruolo del Parlamento a vantaggio di centri

decisionali molto chiusi. È necessario ora vedere se il Parlamento è in grado di esprimere riguardo a ciò una adeguata reazione.

D'ALEMA. L'audacia a cui ella si riferisce, professor Amato, non ci è sconosciuta. Nella discussione sulla riforma del regolamento della Camera noi abbiamo sostenuto la necessità che il Parlamento predisponga strutture adeguate all'assolvimento dei suoi compiti.

Non consideriamo la Commissione parlamentare di controllo come la panacea di tutti i mali; ci rendiamo conto della necessità di operare con urgenza una riforma assai più vasta, che investa anche le strutture dell'esecutivo.

La Commissione intercamerale rappresenta per noi un mezzo che, nell'attuale situazione, può essere usato per rompere quanto più possibile un certo stato di cose.

PARRAVICINI, *Ordinario di economia monetaria e creditizia nell'università di Roma, membro della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Condivido pienamente quanto è stato detto dal presidente Chiarelli e dai colleghi che sono intervenuti nel dibattito. L'esposizione del professor Amato è forse andata oltre il problema specifico che stiamo affrontando, ma ha tuttavia toccato questioni di cui è utile discutere.

Desidero parlare del problema riguardante le partecipazioni statali dal punto di vista economico. Mi preme fare ciò per esporre la mia posizione in merito al problema sul tappeto, posizione che ho assunto nel corso dei lavori della commissione per il riordinamento del sistema delle partecipazioni statali e che in parte concorda e in parte si contrappone a quella del professor Andreatta.

Nell'affrontare la questione del riordinamento delle partecipazioni statali la commissione si è preoccupata, a mio giudizio, di un falso problema, quello riguardante la scelta tra monosettorialità e polisettorialità. Tale problema, infatti, da un punto di vista economico, non è definibile e perciò non è rilevante. È polisettoriale un ente, ad esempio, che si occupi soltanto di chimica, uno dei campi più vasti che oggi si conoscano; è polisettoriale un ente che si occupi soltanto di trasporti.

Indubbiamente è polisettoriale un ente che tratta unitamente della chimica, della meccanica e dei trasporti. Ma in questo caso a mio avviso si tratterebbe di una

conglomerata, di cui abbiamo esempi di carattere internazionale. Una conglomerata ha altri motivi economici, ed ha interessi difficilmente disciplinabili.

Abbiamo degli enti nei quali per motivi storici o per forza interna degli enti medesimi si sono aggiunte attività a quelle precedenti. L'ENI, l'IRI, l'EFIM, l'EGAM si sono dilatati e non sempre per motivazioni razionali, ma per la loro forza interna di espansione. Abbiamo visto inoltre che questi enti molte volte non si sono attenuti a quello che era il loro scopo, che è quello dello sviluppo degli investimenti, dell'aumento dell'attività produttiva, non quello dell'acquisizione di altre imprese o aziende già esistenti. In questo caso non c'è sviluppo; vi potrebbe essere soltanto un coordinamento fra le attività di questi enti e quelle di altri settori privati.

Io ho sentito e sento fortemente qui la necessità di introdurre una disciplina. Io non mi rendo conto perché nell'ambito dello stesso ente vi debbano essere l'industria meccanica e i servizi. Quale attinenza esiste fra servizi e industria meccanica, fra telefoni e autostrade? Quale attinenza esiste fra industria chimica e fibre o tessuti? Quale attinenza c'è fra petrolio e tessuti o altre attività? Non vi è alcuna attinenza: siamo di fronte a degli enti che sono delle conglomerate. Si tratta, ripeto, del caso classico di conglomerate di cui la storia del dopoguerra ci offre molti esempi. Se vogliamo avere degli enti efficienti, che abbiano uno scopo economico, dobbiamo cercare di dare loro una struttura più omogenea, di dare loro una funzione di gestione di un settore, o di due settori economici fra loro convergenti sulla base del coordinamento e dell'integrazione produttiva.

Da questo nasce la mia proposizione, che è recepita nella relazione, di arrivare allo scorporo e all'incorporamento di diverse società a partecipazione statale in modo da costituire enti di carattere omogeneo. Si dovrebbe costituire l'ente per l'industria meccanica, quello per l'industria chimica, quello per l'energia, quello per le strade e per le autostrade, quello per le comunicazioni, eccetera.

Teniamo presente che noi oggi abbiamo dei residuati storici di un antico modo di gestire lo Stato: le ferrovie, le strade statali, i tabacchi. Queste imprese sono gestite nella forma di aziende autonome senza personalità giuridica distinta da quella dello Stato, perché al momento dell'istituzione si era ben lontani dall'attuale con-

cezione delle partecipazioni statali. Se nel momento in cui lo Stato acquisì le ferrovie vi fossero state le partecipazioni statali, l'acquisizione non sarebbe avvenuta nella forma di azienda pubblica, sottoposta ad un certo tipo di gestione giuridico-amministrativa pubblica, ma sotto forma societaria.

CORTI. Con l'ENEL è avvenuto proprio questo!

PARRAVICINI, *Ordinario di economia monetaria e creditizia dell'università di Roma, membro della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Quale logica si vede nel fatto che alcune attività economiche similari oggi si presentino nella forma giuridica della società, altre dell'azienda autonoma? Che alcune siano sottoposte all'autorità di un ministro, altre all'autorità di un ministro diverso?

Il Ministero delle partecipazioni statali oggi si presenta come un ministero che riunisce un insieme di attività così eterogenee e così diverse, per cui non mi rendo conto come un ministro possa amministrarle se non da un punto di vista generico, come si amministra una conglomerata, e non da un punto di vista funzionale ed economico. Il Ministero delle partecipazioni statali sembra non abbia altra funzione se non quella di rappresentare lo Stato in alcune industrie distribuite ovunque, perché in tali industrie lo Stato ha una partecipazione maggioritaria o minoritaria.

Quale può essere la voce del Ministero delle partecipazioni statali nei riguardi dell'industria meccanica, che non sia anche la voce del ministro dell'industria? Non può che essere la stessa voce, altrimenti vi sarebbero lingue diverse non comprensibili, come mi pare stia avvenendo nel caso dell'energia. Tutto questo è motivo di disordine da un punto di vista economico, oltre che dal punto di vista amministrativo.

Da questo deriva la ragion d'essere di una proposta che feci, non di aumentare enormemente il numero degli enti, ma di incorporare le attività economiche oggi sottoposte al Ministero delle partecipazioni statali in enti omogenei, passando i singoli enti alle dipendenze dei singoli Ministeri che presiedono al tipo di attività da loro svolta. È giusto che all'ente per l'energia sovrintenda il Ministero dell'industria, che a quello per i trasporti sovrintenda il Ministero dei trasporti e via dicendo. Perché

la Finmare non deve dipendere dal Ministero della marina mercantile? Perché le autostrade non debbono far capo al Ministero dei lavori pubblici, cui fa capo anche l'ANAS? Si tratta di fatti difficilmente comprensibili dal punto di vista della disciplina economica e della necessità di perseguire un'armonizzazione.

PRESIDENTE. Questo discorso presupporrebbe dei ministeri efficienti. È un discorso che non condivido. I ministeri sono quelli che sono e vanno ristrutturati.

PARRAVICINI, *Ordinario di economia monetaria e creditizia dell'università di Roma, membro della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Questo discorso sarebbe valido se fosse efficiente il Ministero delle partecipazioni statali e se tale ministero avesse portato storicamente un elemento positivo nella gestione delle partecipazioni statali. Questo non è avvenuto. Se vogliamo imporre una disciplina, dobbiamo porre il discorso nell'ambito del sistema di governo e amministrativo che abbiamo, altrimenti dobbiamo attendere che nasca il Ministero dell'economia.

Io vedo l'istituzione di questo ministero come una necessità, ma ci sono due pericoli. Nell'attuale situazione di governo, un tale ministero potrebbe gravare sulla stessa Presidenza del Consiglio. Inoltre, in un domani, il Ministero dell'economia, che in sé incorporasse le partecipazioni statali, potrebbe diventare di fatto prevalentemente il Ministero delle partecipazioni statali, perché queste inevitabilmente verrebbero ad essere lo strumento fondamentale d'azione a sua disposizione.

DELFINO. Affidando i vari enti ai singoli ministeri, ci si avvicinerebbe al modello governativo sovietico, dove abbiamo il ministero dell'industria pesante, quello dell'industria leggera, e via dicendo, e dove tutto si svolge in una dialettica economica.

PARRAVICINI, *Ordinario di economia monetaria e creditizia dell'università di Roma, membro della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Non mi sembra un fatto negativo.

DELFINO. In questo modo si deprimebbe l'iniziativa privata.

PARRAVICINI, *Ordinario di economia monetaria e creditizia dell'università di Roma, membro della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Si deprime l'aspetto privato nel momento in cui si pone un Ministero delle partecipazioni statali, cioè della proprietà e della gestione pubbliche, in contrapposizione all'attività economica privata. Non vi deve essere tale contrapposizione; il Ministero dell'industria è ministero dell'industria e dell'energia e da esso dovrebbe dipendere l'indirizzo e del settore privato e del settore pubblico, non solo di quello privato.

Da tale mia convinzione sorge il problema di responsabilizzare maggiormente questi enti di gestione, dopo il risultato — che a mio giudizio non è stato positivo — della storia del Ministero delle partecipazioni statali, che non è stato utile né alle partecipazioni statali né allo sviluppo economico.

Vi è poi l'altro problema molto importante del finanziamento. Io ritengo — parlo come economista — che il finanziamento debba essere diviso in tre parti: una parte quale fondo di dotazione, una parte per rimborso oneri impropri ed una per il ripianamento *ad hoc* delle perdite subite (quest'ultimo è un fatto eccezionale e dovrebbe chiudersi con uno stanziamento *ad hoc*).

Ritengo necessario uno stanziamento per il fondo di dotazione ed un altro per gli oneri impropri, perché quando si affidano alle imprese a partecipazione statale compiti gravi cui non sono soggette le imprese private, non si ha più il diritto di esaminare l'impresa a partecipazione statale dal punto di vista dell'economicità. Quando a quest'ultima si impone di mantenere una occupazione superiore a quella che potrebbe essere indicata dalla redditività del lavoro, evidentemente non si può più esprimere un giudizio obiettivo sul suo rendimento e muovere appunti perché è in perdita. Le imprese a partecipazione statale sono andate nel sud perché una legge le ha costrette ad andarvi, altrimenti non vi sarebbero andate malgrado gli incentivi, che ovviamente non erano reputati sufficienti; altrimenti di questa imposizione non vi sarebbe stata la necessità. Quindi abbiamo addossato a queste imprese degli oneri impropri. Questi devono essere di volta in volta deliberati dal Parlamento alla stessa stregua del fondo di dotazione. A sua volta il fondo di dotazione a mio avviso

può essere finalizzato per settori, in modo che se è destinato all'industria meccanica non vada all'industria chimica, e viceversa. Nel momento in cui l'ente di gestione non è in grado di seguire l'istruzione che ha ricevuto, deve prospettare al Parlamento la nuova situazione, anche per essere autorizzato a mutare le precedenti decisioni.

Un altro problema molto grave, cui ho già accennato, è quello dell'acquisizione delle azioni di altre società, la quale dovrebbe rappresentare un fatto eccezionale, mentre negli ultimi tempi spesso la preoccupazione maggiore è parsa quella di allargare il proprio campo di azione invece di attuare investimenti. In tale modo il denaro dello Stato si è perso, perché le altre società gli investimenti li avevano già effettuati; abbiamo passato denaro dello Stato a privati che detenevano queste imprese.

Un altro campo estremamente importante da tenere presente nel momento in cui parliamo della separazione per attività omogenee degli enti è quello del conto economico. Abbiamo, per esempio nel settore dell'IRI, che alcuni settori guadagnano mentre altri perdono: l'IRI nell'insieme o è in positivo o è in pareggio. Questo modo di compensare gestioni diverse può essere fuorviante. Il compito di pareggiare dei grandi settori economici in disavanzo con altri settori in pareggio è un compito politico, la decisione non può che essere politica, non economica.

TUCCARI, *Incaricato di storia delle istituzioni politiche e di diritto regionale nell'università di Messina, membro della commissione ministeriale per il riordinamento delle partecipazioni statali.* Vorrei fare una sola considerazione. La commissione ha sempre sentito la responsabilità del compito che le è stato affidato dal Parlamento; ed oggi questo confronto conclude la vicenda. Ci trovavamo di fronte a due pericoli, che credo siano stati evitati: uno poteva essere quello di tendere a trasformarci in una commissione in cui il profilo della denuncia scandalistica diventasse prevalente; l'altro pericolo, opposto a questo, era quello di considerare che in fondo, applicando i meccanismi già esistenti, i grossi episodi di degenerazione e di distorsione potessero automaticamente essere superati.

La commissione invece, nella varietà delle opinioni in essa rappresentate, si è

trovata di fronte al grosso compito di affrontare un tema, particolare, nel quadro della direzione politica dell'economia; e lo ha fatto non in termini astratti, ma con riferimento alle questioni che sono al centro del dibattito politico. Lo sforzo di ristabilire un collegamento con il quadro di riferimento costituito dalla ristrutturazione e riconversione industriale, e di considerare i nostri compiti in relazione ai compiti di una riorganizzazione del sistema di governo, hanno consentito alla commissione di non svolgere un lavoro lontano dai dibattiti e dalle questioni vive di cui si occupano il Governo ed il Parlamento. Questo è stato utile innanzitutto perché ha evitato che si ponessero questioni elusive o falsi problemi, rischio che è stato presente per ogni settore della nostra indagine: riordinamento, problemi finanziari e problema del controllo. Ma ha anche consentito di porre al centro due questioni fondamentali, tali da permettere alla commissione di pervenire ad alcuni risultati sostanzialmente unitari. In ciò va individuato il carattere positivo dello sforzo, pur nella diversificazione delle posizioni. Tali questioni attengono, da una parte, al riesame, in termini nuovi, del problema del potenziamento

della direzione politica del sistema delle partecipazioni statali, nel quadro dell'analisi della funzione governativa e dei compiti di indirizzo e di controllo spettanti al Parlamento; dall'altra, attengono allo studio dei termini di una ristrutturazione delle partecipazioni statali condotta non attraverso vaghe formule, ma sulla base dell'esperienza.

Ora, inevitabilmente, sono stati raggiunti determinati risultati, che credo rappresentino lo sviluppo di questa preoccupazione, accompagnati da una certa diversificazione di posizioni, diversificazione che nulla toglie né alla validità dei risultati unitari né alla libertà delle differenti posizioni; né alla possibilità che ha ora il Parlamento, nella sua autonomia, di articolare e riprendere questo discorso partendo da esigenze profondamente innovatrici, e prospettando, in collegamento con i grandi temi politici del paese, determinate soluzioni di carattere nuovo.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente i cortesi interlocutori per il prezioso contributo che hanno dato ai nostri lavori.

La seduta termina alle 13,30.