

PARTE II

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

1. — RISOLUZIONE PICCOLI-BIASINI APPROVATA DALLA CAMERA DEI DEPUTATI
NELLA SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1975

« La Camera,

considerati i complessi problemi del sistema delle partecipazioni statali alla luce delle relazioni del ministro del bilancio e della programmazione economica e del ministro delle partecipazioni statali davanti al Parlamento e dell'ampio dibattito ad esse seguito;

rilevato che le partecipazioni statali hanno svolto e tuttora svolgono un positivo e fondamentale ruolo nello sviluppo economico del paese ed in particolare del Mezzogiorno; e che tale ruolo deve essere potenziato attraverso un adeguato programma di riorganizzazione delle strutture e di risanamento dei bilanci che salvaguardi le caratteristiche di autonomia, responsabilità e imprenditorialità degli enti e delle società, constatato che è necessario avviare un processo di rinnovamento del sistema delle partecipazioni statali, che ne esalti le potenzialità, sottraendolo alle critiche cui è attualmente sottoposto, considerato che alcune disfunzioni emerse recentemente turbano l'opinione democratica e danneggiano, in un grave momento di crisi, la funzione e la credibilità dell'intervento pubblico, preso atto che il ministro delle partecipazioni statali ha manifestato l'intenzione del Governo di procedere al rinnovamento del sistema delle partecipazioni statali ed ha adottato prime direttive positivamente orientate in tale direzione,

impegna il Governo

mantenendo il necessario collegamento con le assemblee parlamentari, a presentare entro il termine di sei mesi una organica proposta di riordino del sistema delle partecipazioni statali, eliminando dispersioni e duplicazioni d'iniziativa.

« La Camera,

invita in particolare il Governo a tener presenti nel formulare tale proposta i seguenti punti:

a) censire e rendere note tutte le partecipazioni dirette ed indirette dello Stato

nelle attività industriali e nei servizi; raccogliere e pubblicare dati completi sull'ammontare dei fondi di dotazione, dei contributi a fondo perduto e dei crediti agevolati percepiti dal sistema delle imprese pubbliche nel corso degli ultimi anni; accertare la condizione economico-finanziaria consolidata degli enti di gestione ed i problemi connessi alle passività da regolare;

b) effettuare una verifica della omogeneità e della compatibilità degli interventi rispetto ai fini istituzionali degli enti;

c) garantire una più rigorosa distinzione tra la politica di salvataggio di aziende o settori in crisi e la politica che istituzionalmente appartiene al sistema delle partecipazioni statali;

d) assicurare piena efficienza e trasparenza alla gestione economico-finanziaria degli enti evidenziando in particolare con criteri uniformi gli oneri aggiuntivi in cui gli enti incorrono per il conseguimento di obiettivi sociali.

« La Camera,

impegna il Governo,

a tali fini, ad istituire una commissione rappresentativa e composta di esperti altamente qualificati e che collabori con il Governo nella redazione delle proposte di riordino; impegna inoltre il Governo - in attesa delle soluzioni da realizzarsi sulla base degli indirizzi del comitato permanente della chimica e del previsto riordino del sistema delle partecipazioni statali - a collocare tutti i titoli azionari Montedison di proprietà pubblica in una unica società nell'ambito delle partecipazioni statali.

« La Camera,

in riferimento a quanto dichiarato dal ministro ed al dibattito parlamentare sullo EGAM e sulla base dei fatti e dei discutibili comportamenti accertati impegna il Governo a ripristinare la normalità dell'ente, invita infine il Governo alla massima valorizzazione delle funzioni imprenditoriali e

dirigenziali degli enti e delle imprese evitando incertezze e vuoti nella loro direzione.

« La Camera,
prendendo atto dell'impegno del ministro di presentare entro i termini di legge

la relazione programmatica per il 1976, si impegna a riesaminare al suo interno i modi e gli strumenti per rendere più efficace la sua funzione di indirizzo e di controllo sul sistema delle partecipazioni statali.

(6-00002)

« PICCOLI, BIASINI ».

2. — LETTERA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI
IN RISPOSTA ALL'INVITO DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA
A INTERVENIRE NELL'INDAGINE CONOSCITIVA

A S. E.

On.le Dott. Sandro Pertini

Presidente della Camera dei Deputati

Roma

Roma, 26 settembre 1975

75/QG/168

Illustre Presidente,

ho molto apprezzato il desiderio del Comitato permanente per le partecipazioni statali, istituito in seno alla Commissione bilancio e programmazione della Camera dei Deputati, di ascoltare il Presidente di questa Corte o un magistrato da lui designato.

Tuttavia, poiché la Corte dei conti svolge la sua attività esterna soltanto a mezzo di organi collegiali, ai sensi delle disposizioni della Costituzione e delle leggi ordinarie che precisano i limiti ed i poteri attribuiti a questo Istituto, nonché i rapporti che questo deve tenere con il Parlamento, è da ritenere che sia preclusa al Presidente o ad un magistrato della Corte la possibilità di fornire di persona gli elementi utili ai fini delle indagini conoscitive contemplate dall'articolo 144 del Regolamento della Camera.

In tal senso si sono, del resto, espresse le sezioni riunite di questa Corte, come ri-

sulta dal verbale dell'adunanza del 22 febbraio 1974 che accludo in copia.

L'occasione mi è gradita per porgerLe molti deferenti ossequi.

Devotamente

GIUSEPPE CATALDI

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

Adunanza del 22 febbraio 1974

Sono presenti:

Presidente:

Prof. dott. Giuseppe Cataldi

Presidenti di Sezione:

Dott. Eugenio Campbell

Dott. Gaetano Tempesta

Dott. Pasquale Mazziotti

Dott. Carlo Crudeli

Prof. dott. Antonio Bennati

Prof. dott. Antonino De Stefano

Consiglieri:

Dott. Pasquale Cosentini
 Dott. Italo Sfecola
 Dott. Salvatore Terranova
 Dott. Domenico Ferranti
 Dott. Edmondo Colabucci
 Prof. dott. Giovanni Zaccaria
 Dott. Francesco Di Pretoro
 Dott. Giuseppe Caccia
 Dott. Filiberto De Angelis
 Dott. Leonardo Caruso
 Dott. Hermann De Gennaro
 Prof. dott. Giuseppe Borzellino
 Dott. Dante Falucci
 Prof. dott. Francesco Molteni
 Dott. Rocco Tinnirello
 Dott. Ettore Mesiti
 Prof. dott. Salvatore Buscema
 Dott. Mario Gagliardi
 Dott. Raffaele Orefice
 Prof. dott. Vittorio Guccione
 Dott. Dante Pelosi
 Prof. dott. Francesco Garri

Vice Procuratore Generale:

Dott. Aurelio d'Acunzo

Svolge le funzioni di segretario il consigliere dott. Beniamino Barbato, magistrato addetto al Segretariato generale, in sostituzione del segretario generale, impedito.

(Omissis)

Indi, il Presidente invita il Consigliere dott. Hermann De Gennaro a riferire sull'ultimo argomento posto all'ordine del giorno dell'adunanza del 25 gennaio 1974 e relativo « alla richiesta del Presidente della Camera dei Deputati di informazioni, chiarimenti e documenti, ai sensi dell'articolo 148 del regolamento della Camera dei Deputati ».

Il relatore introduce l'argomento con la esposizione delle diverse tesi relative alla interpretazione del predetto articolo 148 alla luce delle disposizioni costituzionali. Impo-

sta, altresì, la problematica relativa ai collegamenti esistenti tra la Corte ed il Parlamento ed il loro possibile sviluppo sulla base della legislazione vigente.

La discussione, preceduta da alcune precisazioni del Presidente, registra una convergenza di opinioni sul valore e sulla collocazione da assegnare al citato articolo 148 nell'ordinamento giuridico.

Le sezioni riunite esprimono l'avviso che la previsione contenuta nel più volte richiamato articolo 148 vada intesa come una disciplina interna delle modalità di esplicazione di una delle funzioni parlamentari, da inquadrarsi nel contesto concettuale della disposizione dell'articolo 100 della Costituzione e delle norme di legge ordinaria che precisano i limiti, sia dei poteri attribuiti alla Corte dei conti, sia dei rapporti che questa deve tenere col Parlamento.

Sulla base della puntualizzazione che precede, le sezioni riunite, al fine di una auspicabile intensificazione dei rapporti tra Corte dei conti e Parlamento, esaminano la possibilità di referto in materia di controllo sugli atti dello Stato oltre i casi previsti specificatamente dagli articoli 26, 32 e 43 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214.

Nel corso della discussione viene posto in evidenza:

a) che, ai sensi della legge 2 febbraio 1939, n. 374, la Corte dei conti invia alla Biblioteca della Camera e del Senato copia di tutte le deliberazioni della Sezione del controllo sugli atti dello Stato, quale pubblicazione contemplata nella predetta legge, anche in considerazione della « pubblicità » del controllo della Corte dei conti;

b) che la Sezione controllo enti invia copia delle sue determinazioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, solo quando la particolarità del contenuto sembri rilevante; in proposito viene rilevata l'opportunità di trasmettere alla Biblioteca della Camera e del Senato tutte le determinazioni della Sezione controllo enti;

c) che l'articolo 15 del testo unico n. 1214 del 1934, se interpretato analogamente all'articolo 8 della legge n. 259 del 1958, consente di segnalare non solo al Governo, ma anche al Parlamento, le deliberazioni della Sezione del controllo sugli atti dello Stato relative al controllo successivo. Tali pronunce, infatti, pur non condizionando

l'efficacia degli atti sottoposti al controllo, accertano, tuttavia, in maniera concreta la illegittimità degli atti stessi e, ove l'amministrazione non abbia provveduto a rendere legittimo il suo operato o ricada nelle medesime irregolarità, dovrebbero essere segnalate ai sensi del citato articolo 15;

d) che la decisione del Consiglio di Stato (Udienza plenaria del 24 febbraio 1967, n. 1), pur vertendo in materia di controllo sugli enti, puntualizza la natura

e la portata delle deliberazioni o determinazioni della competente sezione della Corte dei conti in sede di controllo successivo.

L'adunanza ha termine alle ore 14,35.

Il Presidente

CATALDI

p. *Il Segretario generale*

BARBATO

3. — QUESTIONARIO TRASMESSO AL CONSIGLIO DI STATO E RELATIVE RISPOSTE

1 - Quali sono i limiti dell'intervento del Parlamento nella sfera della amministrazione (con particolare riguardo alla cosiddetta alta amministrazione)?

2 - Quali in particolare i poteri del Parlamento sulla gestione degli enti in relazione ai poteri del Governo?

3 - Quali possibilità ha il Parlamento di controllo diretto delle società *operating* dipendenti dalle *holdings* pubbliche?

4 - Quali criteri ha seguito il Consiglio di Stato nel consentire la presenza di propri membri negli organi collegiali degli enti di gestione? Quanti membri del Consiglio di Stato fanno parte dei consigli di amministrazione di tali enti?

5 - In quali occasioni e con quali risultati sono state sottoposte al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale questioni attinenti alle partecipazioni statali?

S. E.

On.le Dott. Sandro Pertini
Presidente della Camera dei Deputati
Roma

Roma, 24 gennaio 1976.

Illustre Presidente,

Le trasmetto, con riferimento alla Sua richiesta n. 751126111/CP del 26 novembre u.s., le risposte al questionario sulla funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali.

Alla formulazione delle risposte ha provveduto, su mia designazione, un magistrato addetto al Segretariato Generale, in grado perciò di prendere piena cognizione dei diversi aspetti della questione prospettata.

Voglia gradire i sensi della mia più alta considerazione.

(f.to VETRANO)

La questione concernente i limiti dell'intervento del Parlamento nella sfera dell'amministrazione si risolve nella questione relativa alla possibilità di ipotizzare interventi del Parlamento:

- a) in funzione attiva;
- b) in funzione consultiva;
- c) in funzione di controllo.

Di quest'ultimo è forse superfluo occuparsi disponendo le Camere di strumenti di controllo politico che, sotto molti profili e senz'altro sotto quello della compiutezza, rendono irrilevante il problema della ammissibilità di strumenti ulteriori.

I primi due interventi sembrano, invece, senz'altro esclusi nell'attuale contesto costituzionale e per ragioni positive e per ragioni di equilibrio di attribuzioni facenti capo ai più alti organi dello Stato.

Le ragioni positive sono radicate da una parte nelle disposizioni degli articoli 70 e seguenti della Costituzione, che, enumerando le funzioni delle Camere, anche diverse da quella propriamente legislativa, non accennano a generali attribuzioni di ordine amministrativo e, d'altra parte, nelle disposizioni degli articoli 92 e seguenti che, mandando al Governo di promuovere, coordinare ed esercitare l'attività amministrativa, escludono altresì attribuzioni concorrenti e, specialmente, attribuzioni delle Camere cui è espressamente e soltanto riservato così di revocare la propria fiducia al Governo come di farne valere in altri modi la responsabilità politica.

Per tal modo la Costituzione ha inequivocamente scelto, tra le forme di Governo ipotizzabili sulla base della esperienza storica, un modulo di governo « parlamentare » (o di gabinetto) che, mentre fa corrispondere responsabilità diverse ad attribuzioni diverse, non sembra consentire iniziative confacenti a formule, che, come quella « assembleare » e « direttoriale », presuppongono strutture amministrative articolate se-

condo criteri diversi da quelli emergenti dall'articolo 97 della Costituzione.

In questo quadro sembra indubitabile che interventi delle Camere in funzione di amministrazione attiva o consultiva concreto, in sostanza, una situazione sindacabile sotto il profilo del conflitto di attribuzioni, situazione tanto più delicata ove si consideri, come si diceva, la sua attitudine ad incidere su equilibri costituzionalmente garantiti.

È chiaro, infatti, che nell'intervento di carattere amministrativo delle Camere non si evidenzia soltanto una questione di contrasto con norme puntuali della Costituzione ma anche un problema di conservazione degli equilibri che, nel suo complesso, la Costituzione garantisce.

Sotto tale profilo l'intervento in discorso deve apprezzarsi come fattore di dissociazione della normale relazione potere-responsabilità, postulata dalla Costituzione e non superabile, sul piano giuridico, mediante ricorso a funzioni « partecipative » o di « garanzia », nonché come elemento idoneo a vanificare la stessa responsabilità degli organi di Governo, che non può evidentemente essere fatta valere in modo compiuto dall'organo che, implicitamente rinunciando ai propri preminenti poteri di controllo, si pone in una condizione di co-esercizio del potere e, quindi, di co-assunzione di responsabilità.

L'intervento delle Camere nell'attività amministrativa apre così una duplice contraddizione nell'ordinamento: da una parte priva il Governo di attribuzioni non rinunciabili e per il cui esercizio esso soltanto dispone di adeguate strutture tecniche, d'altra parte priva l'ordinamento della concreta possibilità di un controllo, che pur essendo di natura politica non può essere imparziale, sull'attività di Governo.

E questa duplice contraddizione consegue, è appena il caso di precisarlo, così ad interventi in funzione di amministrazione attiva come ad interventi in funzione consultiva, che, per l'autorevolezza del Parlamento, sortirebbero, in concreto, il primo effetto e, pure se ciò in ipotesi non si verificasse, attenuerebbero in ogni caso la « credibilità » del controllo.

Si deve sottolineare tuttavia che escludere l'ammissibilità di iniziative del tipo fin qui considerato significa soltanto escludere che le Camere siano legittimate ad intervenire, con strumenti tipici quali il

provvedimento o il parere, nell'attività amministrativa intesa, qui, quale attività di gestione concreta e diretta di interessi pubblici.

Non può escludersi, invece, ed è anzi auspicabile che le Camere, utilizzando gli strumenti loro propri (mozione, risoluzione, interrogazione, interpellanza e, poi, Commissioni di vigilanza, Commissioni di inchiesta eccetera), collaborino a tale gestione da una parte fissandone i grandi obiettivi, generali e settoriali, e, d'altra parte, ponendosi come suo principale centro di coordinamento, di controllo, e di garanzia.

Lungo queste linee, che sono più ampie di quelle postulate da una dottrina di rigida quanto inattuale separazione dei poteri ma che ancora corrispondono alle esigenze della correlazione potere-responsabilità, nonché al condizionamento derivante dalla posizione delle tecnostrutture essenziali ad ogni attività amministrativa; lungo queste linee, si diceva, sembra che possa individuarsi largo spazio per una maggiore integrazione e coordinazione degli interessi pubblici che fanno capo alle Camere ed al Governo.

Le Camere, già in grado di determinare con legge le procedure amministrative, nella posizione di dettare, in varie occasioni e con adeguati strumenti, gli indirizzi generali e di settore, ben possono ulteriormente incidere sull'azione amministrativa tramite l'istituzionalizzazione e la pluralizzazione di controlli la cui efficacia è indubbia, potendo essi sfociare così in un voto politico di consenso o di dissenso come in una iniziativa legislativa atta a rimuovere, volta a volta, le contraddizioni emerse tra indirizzo e concreta realizzazione di questo.

Si tratta, nell'uno e nell'altro caso, di strumenti di enorme rilievo, la cui più ampia utilizzazione sembra però presupporre, come si diceva in premessa, il permanere di una situazione di estraneità delle Camere rispetto alla formazione delle decisioni amministrative.

* * *

Da tali premesse sembra potersi derivare, per quanto riguarda i poteri del Parlamento nei confronti degli Enti di gestione di partecipazioni statali, che questi poteri trovano il loro migliore ambito di esercizio in relazione a questioni di indirizzo programmatico come in relazione a questioni di controllo.

Sotto il primo profilo sembra che il Parlamento, che già interviene a definire gli indirizzi più generali degli Enti in sede di approvazione del bilancio del competente Ministero ed in sede di deliberazione in merito ai fondi di dotazione, ben possa puntualizzare le proprie indicazioni e mediante l'uso dei suoi normali strumenti (soprattutto « risoluzioni ») e mediante la costituzione di una Commissione permanente di vigilanza, cui commettere l'esame dei programmi volta a volta presentati e, successivamente, il giudizio politico sulla loro progressiva realizzazione.

In ordine al secondo punto non si configurano, praticamente, limiti alla possibilità di controllo della gestione, per il quale il Parlamento dispone, a mente dei regolamenti della Camera e del Senato, di strumenti che appaiono del tutto adeguati e che in pratica sembrano idonei a porre le Camere in grado di acquisire qualsiasi conoscenza e di formulare un consapevole giudizio politico. L'istituzione della predetta Commissione potrebbe, nella prospettiva considerata, accrescere ulteriormente l'efficacia del controllo.

Sembra esulare, invece, dalle attribuzioni tipiche del Parlamento un intervento di carattere puramente amministrativo, quale quello, ad esempio, inerente alla nomina degli organi direttivi degli enti di gestione o, più in generale, alla organizzazione interna e alle modalità di agire proprie degli stessi.

Tali interventi, infatti, condizionerebbero in maniera essenziale le funzioni del Governo sortendo l'effetto di attenuarne gradualmente la responsabilità politica e amministrativa e di renderne problematica l'azione di promozione, direttiva e coordinamento che soltanto ad esso compete, e che può essere utilmente esercitata soltanto nel caso in cui sussistano rapporti esclusivi e diretti fra i vari organi operativi.

Resta per altro perplessità l'ipotesi che il Parlamento, privo com'è delle necessarie tecnostrutture, possa utilmente intervenire con finalità amministrative in una materia le cui connotazioni tecniche sono indubbiamente preminenti.

Da escludersi, infine, l'intervento del Parlamento, anche ai soli fini di controllo, sulle società operative inquadrato negli Enti di gestione.

Oltre alle precedenti riserve, v'è infatti da osservare a questo proposito che le predette società hanno indubbia natura privata e struttura tipica di società per azioni, onde qualsiasi intervento che esuli dai procedimenti previsti dal codice civile configurerebbe, nell'ordinamento attuale, ingerenza apprezzabile, fra l'altro, alla stregua delle norme costituzionali che assicurano parità di trattamento e che garantiscono la libertà dell'iniziativa privata.

* * *

In ordine alla presenza di Consiglieri di Stato, attualmente pari a quattro unità, negli organi collegiali degli Enti di gestione deve dirsi che essa è stata, volta a volta, richiesta espressamente dal Governo, dal quale il Consiglio di Stato costituisce, come è noto, l'organo di consulenza giuridico-amministrativa.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto, nelle dette occasioni, di poter accogliere la richiesta di collaborazione del Governo autorizzando i Consiglieri ad assumere l'incarico entro limiti e modalità non suscettibili di compromettere il normale esercizio delle altre funzioni istituzionali né di creare situazioni di incompatibilità.

* * *

Non risulta, infine, che siano state proposte al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale questioni di massima attinenti alle partecipazioni statali.

4. — QUESTIONARIO TRASMESSO ALLA CORTE DEI CONTI
E RELATIVE RISPOSTE

1 - Quali sono le ragioni dei ritardi nella presentazione al Parlamento delle relazioni sulle gestioni degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e in particolare sugli enti di gestione delle partecipazioni statali?

2 - Si ritiene adeguata alle esigenze di un controllo di gestione economico-imprenditoriale la preparazione propria dei magistrati della Corte? Si ritiene adeguato il numero dei magistrati addetti a tale controllo?

3 - Quanti enti sono sottoposti a controllo con il sistema del magistrato delegato e quale è il giudizio sul rendimento di tale istituto?

4 - Di che tipo sono prevalentemente i rilievi della Corte sulla gestione degli enti a partecipazione statale?

5 - Quali sono le caratteristiche giuridiche di tali controlli? quali i relativi parametri? in quale misura si estendono oltre il bilancio degli enti? quale si ritiene sia in concreto la loro efficacia?

6 - Quale è l'atteggiamento degli enti rispetto al controllo della Corte?

7 - Quali modifiche appare auspicabile apportare alla legislazione vigente, soprattutto sotto il profilo dei raccordi con il Parlamento?

*Al Presidente
della Camera dei Deputati*

Roma

In adesione alla richiesta contenuta nella sua lettera del 28 novembre 1975 protocollo 751126110/CP, si trasmettono, allegate alla presente, le risposte ai quesiti formulati dal Comitato permanente per le partecipazioni statali, istituito in seno alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati.

Al quesito n. 1 viene data risposta con una relazione del Segretario Generale di

questa Corte. Al quesito n. 2 viene data risposta dal Consiglio di Presidenza della Corte stessa. Ai quesiti 3, 4, 5 e 6 viene data risposta dalla Sezione del Controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

La risposta alla prima ed alla seconda parte del quinto quesito va integrata anche con la risposta al secondo quesito.

Brevi cenni sulla disciplina e sul procedimento di controllo della Corte dei conti sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria sono contenuti in una premessa alle risposte ai quesiti 3, 4, 5 e 6.

Voglia gradire, signor Presidente, la espressione della mia massima considerazione.

*Il Presidente
CATALDI*

*Al Sig. Presidente
della Corte dei conti*

Sede

Roma, 25 febbraio 1976.

OGGETTO: Relazione al quesito: « Quali sono le ragioni dei ritardi nella presentazione al Parlamento delle relazioni sulle gestioni degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ed in particolare sugli Enti di gestione delle partecipazioni statali? ».

In relazione alle richieste avanzate dall'E.V. di elementi di risposta in ordine al quesito indicato in oggetto e che forma parte del questionario trasmesso a questa Corte dal Comitato permanente per le partecipazioni statali in seno alla Commissione bilancio e programmazione - partecipazioni statali della Camera dei deputati, si precisa quanto segue:

L'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, prescrive che « non oltre i sei

mesi successivi alla presentazione», da parte degli enti, dei conti consuntivi o dei bilanci di esercizio, la Corte dei conti li comunica alla Presidenza delle due Camere del Parlamento e «riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria». In base a tale norma la Corte dovrebbe inviare al Parlamento, non oltre i sei mesi successivi alla presentazione del conto (o bilancio), cui gli enti devono provvedere, in ogni caso, non oltre sei mesi e quindici giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario al quale detto conto (o bilancio) si riferisce, la propria relazione annuale che, nel funzionamento fisiologico del sistema, avrebbe ad oggetto la gestione finanziaria concernente un esercizio chiuso un anno e quindici giorni prima.

In verità le relazioni della Corte dei conti al Parlamento, salvo qualche eccezione, non hanno avuto la cadenza annuale prevista dalla norma ma sono andate assumendo - dopo un primo avvio impostato sul referto annuale, al quale si è dovuto ben presto rinunciare perché è risultato evidente l'impossibilità di continuare a farvi fronte con l'apparato in essere - una cadenza di regola biennale o anche triennale così dando ingresso ad una relazione che offre una visione pluriennale e, perciò, più esauriente della gestione e dei fenomeni economici che ne costituiscono il tessuto connettivo.

Inoltre, in tempi più recenti, si è adottata l'iniziativa di svolgere le relazioni per settori omogenei di Enti, in modo da far precedere una parte introduttiva che, presentando un quadro armonico e completo, ha evidenziato i caratteri comuni del settore considerato ed ha posto il Parlamento in condizioni di conoscerne tutta la problematica.

Sulla base dell'impostazione innanzi delineata, nell'ultimo quinquennio sono state presentate al Parlamento 183 relazioni, che si riferiscono a 632 esercizi finanziari.

Per quanto concerne il ritardo nella presentazione delle relazioni, i motivi sono diversi.

Innanzitutto, va evidenziata la mancata tempestività, sia da parte degli Enti controllati sia da parte degli organi che esercitano la vigilanza e tutela sugli stessi, nel dar corso alle richieste di elementi istruttori avanzati dalla Corte dei conti.

Inoltre non è da sottacere la crisi dell'apparato organizzatorio della Sezione con-

trollo Enti, derivante dalla carenza di personale, sia di magistratura che amministrativo.

Tale carenza, che risale alla legge 21 marzo 1958, n. 259, la quale - nell'istituire la Sezione controllo enti - non ha provveduto all'adeguamento dei ruoli organici della Corte alle nuove esigenze, si è venuta sempre più acuendo per effetto degli esodi degli appartenenti alle varie carriere, previsti dalla legge 24 maggio 1970, n. 336, e successive modificazioni, nonché - per quanto attiene al personale direttivo - del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748. Nonostante ciò, sono stati di recente assegnati altri 4 consiglieri alla detta sezione.

È comunque da far presente che il ritardo nella presentazione delle relazioni al Parlamento non sta a significare che la Corte dei conti non abbia esercitato il controllo ad essa attribuito, in quanto, nella fase istruttoria, sono stati formulati numerosi rilievi e adottate frequenti determinazioni al fine del concreto esercizio della funzione stessa, poi evidenziati nelle relazioni periodiche. Per altro, le determinazioni adottate dalla Sezione controllo Enti, quando riguardano quesiti di particolare importanza, sono comunicate al Parlamento, perché ne abbia immediata cognizione.

È infine da considerare che la Corte si sta dando carico di colmare i ritardi, specialmente per quanto riguarda gli Enti di gestione, come risulta dal seguente elenco:

1) IRI - relazione sugli esercizi 1973 e 1974 deliberata nelle adunanze del 9, 16 dicembre 1975;

2) ENI - relazione sugli esercizi 1972-1974 deliberata nell'adunanza del 21 ottobre 1975;

3) EFIM - relazione sugli esercizi 1972 e 1973, deliberata nell'adunanza del 21 ottobre 1975;

4) ENTE TERME - relazioni sugli esercizi 1973 e 1974, deliberate rispettivamente nelle adunanze del 27 maggio 1975 e del 4 febbraio 1976;

5) ENTE CINEMA - relazione sugli esercizi dal 1969 al 1974, deliberata nelle adunanze del 9, 16 dicembre 1975;

6) EGAM - relazione sugli esercizi 1973-1974, deliberata nelle adunanze del 9, 16 e 20 dicembre 1975.

Il Segretario Generale

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

CONSIGLIO DI PRESIDENZA

Adunanza generale del 5 febbraio 1976,
ore 17

Sono presenti:

Presidente:

Prof. dr. Giuseppe Cataldi

Presidenti di Sezione:

Dr. Eugenio Campbell
Dr. Gaetano Tempesta
Dr. Ettore Costa
Dr. Silvio Pirrami Traversari
Dr. Gaetano Paladini
Dr. Claudio Caressa
Dr. Ezio Faggiani
Dr. Carlo Crudeli
Dr. Ciro Pagliara
Dr. Pasquale Cosentini
Dr. Flavio Giorgio Marra
Dr. Giovanni Bovio

Procuratore Generale:

Prof. dr. Mario Sinopoli

Segretario Generale:

Dr. Nicola Vitamore

...omissis...

Il Consiglio di Presidenza, preso atto di quanto comunicato dal Presidente Cataldi in ordine ai quesiti formulati dal Comitato permanente per le partecipazioni statali in seno alla Commissione bilancio e programmazione - partecipazioni statali della Camera dei deputati, ritiene di dover dare la seguente risposta al quesito n. 2, di propria competenza: « si ritiene adeguata alle esigenze di un controllo di gestione economico-imprenditoriale la preparazione propria dei magistrati della Corte? Si ritiene adeguato il numero dei magistrati addetti a tale controllo? ».

1) L'accesso alla Magistratura della Corte dei conti è riservato ai laureati in giurisprudenza provenienti dalle magistrature,

dall'Avvocatura dello Stato, dalle Amministrazioni statali e dalla libera professione di avvocato. Oltre al requisito della provenienza, è richiesto il possesso di un'anzianità di servizio o di professione, normativamente stabilita, che comporta *in re ipsa* un'approfondita conoscenza delle scienze giuridiche, con particolare riferimento al diritto costituzionale e amministrativo, alla contabilità pubblica, al diritto tributario e al diritto civile, materie, queste, che formano oggetto di specifiche prove scritte, unitamente ad una prova pratica di diritto amministrativo e contabilità pubblica con particolare riferimento alle funzioni della Corte dei conti. Inoltre nella prova orale sono comprese anche l'economia politica, la scienza delle finanze, nonché la politica economica e finanziaria.

Ciò premesso, per vagliare l'idoneità ad esercitare funzioni di controllo su enti economici, enti di gestione ed imprese pubbliche, è necessario esaminare le funzioni demandate ai predetti magistrati.

Dal complesso delle disposizioni vigenti e dalla natura delle funzioni dei magistrati della Corte dei conti si arguisce che il controllo di cui trattasi non possa essere esclusivamente contabile o di legittimità formale, ma che debba essere anche di « regolarità »; come esso possa estendersi alla gestione economico-imprenditoriale, risulterà da quanto sarà esposto in seguito.

Invero l'articolo 2403 del codice civile, mentre parla di un dovere di controllo sull'amministrazione delle società, da parte dei sindaci, considera, invece, quello di vigilanza riferito alla sola osservanza della legge e dell'atto costitutivo. Ciò sta a significare che il controllo è rivolto a verificare non che gli amministratori amministrino « bene », bensì « correttamente »: non si tratta, quindi, di un controllo di merito sulla bontà o sulla opportunità della gestione, ma di un controllo tecnico sui « modi » con i quali essa viene attuata, indipendentemente dalla portata sostanziale dei modi stessi. Oltre tutto la legge non richiede una specifica competenza nel settore operativo delle società, ma una preparazione tecnico-giuridica particolare per esercitare quel controllo.

Ciò non esclude che i magistrati della Corte dei conti, come i sindaci nelle società, possano esprimere il loro dissenso da proposte e deliberazioni degli amministratori, che riconoscano contrarie ai principi di una buona gestione dell'impresa so-

ciale; né gli amministratori possono contestare tale facoltà.

Se infatti la legge non ha inteso attribuire alla Corte dei conti il compito di appurare la bontà e la convenienza delle operazioni sociali, non ha voluto neppure vietare ai magistrati della Corte stessa di far rilevare l'erroneità o la pericolosità di determinati indirizzi o decisioni, quando, sia per le cognizioni generali che essi devono avere che per la loro competenza specifica, siano in grado di esprimere un giudizio al riguardo.

I principi generali che si traggono dal codice civile sulla censurabilità dei fatti (articolo 2408) e sulla denuncia di gravi irregolarità degli stessi (articolo 2409), valgono anche per la Corte dei conti ed in questi limiti può svolgersi il controllo sulla gestione economico-imprenditoriale. Comunque, dato il carattere generale di tali principi, è opportuno soffermarsi più diffusamente sui medesimi per precisare il concetto di regolarità sopra esposto.

2) In merito alla regolarità della gestione è ben vero che il controllo dei sindaci nelle società e dei magistrati della Corte dei conti sugli Enti di gestione deve riferirsi alla esatta tenuta della contabilità e alla legittimità della gestione stessa, prescindendo dal merito, la cui valutazione spetta al consiglio di amministrazione, ma è altresì vero che la « regolarità » della gestione (articolo 2403 codice civile) è sotto certi aspetti un concetto più ampio. D'altra parte l'obbligo previsto dal codice civile, di denunciare non solo all'autorità di vigilanza e di controllo ma, altresì, al giudice ordinario le eventuali « irregolarità », impone di precisare il concetto di regolarità amministrativa. Peraltro anche l'articolo 97 della Costituzione, che contiene l'enunciazione del principio generale del buon andamento dell'Amministrazione, ha ulteriormente posto in evidenza l'opportunità di tener conto di una componente che superi il concetto di mero controllo contabile e giuridico, pur senza arrivare per questo alla formulazione di giudizi di merito.

Sintetizzando gli apporti che su tale materia pervengono dal diritto, dall'economia e dalla ragioneria, si arriva alla conclusione che il parametro di confronto non è dato soltanto da quelle scienze, ma, altresì, dai principi generali che derivano da discipline tecniche, contabili, giuridiche, amministrative e finanziarie, che nel loro insieme concorrono alla formulazione del

concetto generale di regolarità della gestione.

Esaminando più analiticamente gli apporti di cui sopra, si rileva che le componenti del concetto di regolarità sono diverse. Innanzitutto è indispensabile accertare se l'azione amministrativa abbia il requisito della rispondenza o aderenza ai fini istituzionali. In secondo luogo deve essere accertata l'adeguatezza dell'azione amministrativa ai fini medesimi, intendendosi per adeguatezza sia la « proporzionalità » che la « sufficienza ». Si deve aggiungere che potrebbe essere rilevata anche la « congruità », intendendosi per congruità lo stretto nesso tra l'azione e l'obiettivo specifico.

I due requisiti della aderenza e adeguatezza a detti fini ben possono rientrare nel concetto di legittimità e regolarità. La congruità, invece, comporta una più penetrante valutazione, perché apprezza se la azione svolta sia stata proprio quella specifica da adottare, considerando una più stretta relazione tra la medesima e l'obiettivo tipico. E poiché tale valutazione può tener conto di elementi vari, concorrenti ad un apprezzamento talora ampiamente discrezionale con implicazioni di merito o di opportunità, essa può anche atteggiarsi a valutazione del rischio e quindi essere ricondotta nel concetto di controllo economico-imprenditoriale.

Anche se mancano norme, o principi generali o specifiche indicazioni tecniche che prevedano il controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-imprenditoriale, va tuttavia rilevato che talora nella gestione dell'ente possono verificarsi irregolarità « gravi e palesi » anche in conseguenza della sua non congruità. Ora, se la non congruità non è suscettibile di una valutazione discrezionale di merito, tuttavia, allorché essa, superando certi limiti, assume carattere di particolare gravità ed evidenza, si atteggia ad irregolarità, e per ciò stesso postula l'intervento dell'organo di controllo.

D'altra parte bisogna tener presente che criteri di economicità sono stati imposti dal legislatore agli enti di gestione con l'articolo 3 della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, pur se la Corte dei conti ha ritenuto che l'economicità che essa può controllare vada limitata all'esigenza di un equilibrio tra entrate e spese e, quindi, di un oculato impiego dei mezzi di finanziamento che determina l'autosufficienza economica, nonché alla economicità

strumentale, da osservarsi da tutte le gestioni, e che si compendia nell'esame dell'adeguatezza dei mezzi impiegati.

Tuttavia il citato articolo 3 si aggiunge agli articoli 2403, 2408, 2409 del codice civile ed all'articolo 97 della Costituzione quali parametri per lo svolgimento di un ampio controllo, che peraltro non può non tener conto della finanza pubblica nella sua globalità (articolo 119 della Costituzione).

È ben vero che il controllo economico-imprenditoriale attiene alla validità delle scelte economiche dell'impresa in ordine alle quantità e qualità della produzione industriale, all'attività commerciale ed all'offerta dei servizi; tuttavia, pur nei limiti innanzi enunciati, si può prevedere un controllo economico-imprenditoriale da parte del magistrato della Corte dei conti, come sopra specificamente definito.

I controlli della Corte dei conti sugli enti di gestione, inquadrati nella prospettiva sopra specificata, non possono considerarsi di scarsa efficacia.

Per di più il controllo amministrativo-finanziario offre dati ed elementi di giudizio a quello economico-imprenditoriale, riservato al titolare della disponibilità economica dell'impresa.

Nei termini del controllo come sopra specificati si ritiene di poter affermare che la preparazione propria dei magistrati della Corte sia, in linea di principio, adeguata alle esigenze.

Per quanto attiene poi all'adeguatezza del numero dei magistrati addetti al controllo sugli enti, potrà valere la risposta che ha fornito il Segretario generale sul primo punto del questionario.

...omissis...

LA CORTE DEI CONTI

in sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

nell'adunanza del 9 febbraio 1976;

vista la lettera n. 1310 del 4 febbraio 1976, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito all'esame della Sezione i quesiti n. 3, 4, 5 e 6 formulati dal Comitato permanente per le partecipazioni

statali in seno alla Commissione bilancio della Camera dei deputati;

udito il relatore, e sulla sua proposta;

formula, in ordine ai quesiti di cui sopra, infra integralmente trascritti, le seguenti risposte, premettendo brevi cenni sulla disciplina e sul procedimento di controllo della Corte dei conti sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Premessa

Il controllo generale della Corte dei conti è in atto disciplinato dalle seguenti fonti normative: l'articolo 100 della Costituzione; la relativa legge di attuazione 21 marzo 1958, n. 259; i regi decreti 8 aprile 1939, n. 720 e 30 marzo 1942, n. 442, che si applicano tuttora agli enti a suo tempo assoggettati per effetto dei decreti stessi al controllo della Corte dei conti e nei confronti dei quali non ha trovato applicazione la legge n. 259 del 1958; nonché le norme legislative particolari che tale controllo hanno direttamente disposto (ad esempio per l'ENEL articolo 1 u.c. legge 6 dicembre 1962, n. 1643 e per l'ISPE articolo 28 legge 27 febbraio 1967, n. 48).

Di recente l'articolo 30 della legge 20 marzo 1975, n. 70 - sul riordinamento degli enti pubblici - ha sottoposto al controllo della Corte dei conti tutti gli enti disciplinati dalla legge stessa «secondo le norme contenute nella legge 21 marzo 1958, n. 259».

Questa considera contribuzioni ordinarie (articolo 2) i contributi, con qualsiasi denominazione, che una pubblica Amministrazione o Azienda autonoma statale eroghi a favore di un ente (pubblico o privato), con carattere di periodicità, o che siano iscritti da oltre un biennio nel suo bilancio, le imposte, tasse e contributi che con carattere di continuità gli enti siano autorizzati ad imporre o che siano ad essi comunque devoluti, nonché (articolo 12) l'apporto in capitale, servizi o beni per la costituzione o l'incremento del patrimonio di un ente pubblico, ovvero la concessione allo stesso di garanzia finanziaria.

L'articolo 3, infine, prevede che « qualora un ente sottoposto al controllo contribuisca nelle forme dell'articolo 2 ad altro ente », questo può essere, a sua volta, sottoposto a controllo, tenuto conto dell'ammontare della contribuzione e della particolare natura e attività dell'ente stesso.

Circa le esclusioni dal controllo della Corte va ricordato che gli articoli 3 e 13 della legge n. 259 del 1958, indicano le categorie di enti esclusi dal controllo della Corte: tra queste particolare menzione va fatta degli « istituti di credito sottoposti alla vigilanza dell'Ispettorato del credito » (che, per altro, a tale data risultava soppresso dal decreto legge luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 226).

Ora la Corte (relazione sul controllo degli enti sovvenzionati dallo Stato - periodo 1951/1960 - volume I, pagina IX) ebbe già a rilevare che nel concetto di « vigilanza », svolta ora dalla Banca d'Italia al posto del soppresso ispettorato, potevano rientrare le funzioni esplicate nei confronti delle aziende di credito a breve, mentre altrettanto non poteva affermarsi per i limitati poteri di controllo riconosciuti sugli Istituti di finanziamento a medio e lungo termine, senza dire che, spesso, gli ordinamenti di questi ultimi escludono l'esercizio di tali pur limitati poteri.

Aggiungeva la Corte che la « vigilanza » dell'Ispettorato era preordinata a fini diversi e, sotto alcuni aspetti, opposti a quelli affidati alla Corte dalla legge n. 259 del 1958, e che, conclusivamente, per tali Istituti non sussistevano motivi per escludere il controllo della Corte stessa ai sensi della citata legge.

Di fatto gli Istituti di credito a medio e lungo termine, salvo talune eccezioni (Medio-credito centrale, Cassa per il credito alle imprese artigiane e Cassa per la formazione della proprietà contadina), non sono stati assoggettati al controllo della Corte, lasciando così aperta una vasta falla nel sistema, dappoiché non solo tali Istituti rappresentavano una alta percentuale della partecipazione dello Stato in organismi di finanza pubblica, ma essi stessi acquisiscono, con o a lato degli enti di gestione, in un intrico non sempre spiegabile, altre partecipazioni azionarie (vedi esempio IMI).

È poi da sottolineare che - salvo talune eccezioni quali, ad esempio, la RAI-TV e le Società di navigazione di p.i.n. - le società a partecipazione statale non rientrano direttamente, in quanto tali, nella disciplina della legge n. 259 del 1958; esse però, poiché debbono essere tutte inquadrare negli enti autonomi di gestione (articolo 3 della legge n. 1589 del 1956) e questi, a loro volta, ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958, restano con ciò stesso attratte, sia

pure indirettamente e di riflesso, nella sfera di controllo della Corte (cfr. relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato per il periodo 1951-1960, in *Atti Parlamentari* - III Legislatura - Camera - Doc. XIV, n. 1, Vol. I, Premessa, IX).

Impostazione, questa, in base alla quale la Corte - in seguito alla maturazione di esperienze che hanno posto l'esigenza dell'esame e della valutazione delle gestioni delle società finanziarie e delle società operative - ha approfondito il proprio controllo estendendolo nel senso dianzi detto e affermando - come meglio dirà *infra* la risposta al quesito n. 5 - al tempo stesso la necessità che gli organi amministrativi degli enti di gestione esaminino collegialmente i principali indirizzi e atti di gestione delle società in cui essi hanno partecipazioni dirette o indirette.

La Corte esercita la sua funzione di controllo mediante l'apposito organo a tal fine costituito: la Sezione prevista dall'articolo 9 della legge n. 259 del 1958, che è composta dai magistrati ad essa assegnati, di regola, all'inizio dell'anno e alle cui adunanze partecipano i magistrati incaricati delle funzioni di controllo ex articolo 12 della legge n. 259 ed articolo 21 della legge numero 646 del 1950 (istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno) quando si trattino affari concernenti gli Enti presso i quali esplicano dette funzioni.

Oggetto del controllo - nei confronti di tutti gli enti, quale che ne sia il titolo dell'assoggettamento - è la gestione finanziaria, intesa come attività economica, finanziaria e amministrativa dell'Ente; il complesso, cioè, degli atti (e dei comportamenti) che costituiscono il tessuto connettivo della gestione e, dunque, non soltanto gli atti *singulatim* considerati ed avulsi dal fenomeno gestorio di cui fan parte integrante.

La Corte, nelle sue relazioni, ha sempre affermato che si tratta di un controllo sull'attività (anche se talvolta abbia ad oggetto gli atti che di questa sono gli elementi costitutivi) (su ciò vedi, oltre, la risposta al quesito n. 4).

Gli enti sottoposti al controllo della Corte debbono a questa trasmettere gli atti indicati nell'articolo 4: i conti consuntivi (o bilanci d'esercizio) con le relazioni che li accompagnano. Debbono essere trasmesse, altresì, le relazioni degli organi di re-

visione, che siano presentate in corso di esercizio.

Il controllo sulla gestione postula, come è ovvio, il vaglio delle relative risultanze alla luce degli atti normativi ed amministrativi (degli enti e dei ministeri vigilanti) che ne hanno determinato lo svolgimento. Per acquisire tutti gli elementi conoscitivi all'uopo necessari, la Corte - al termine dell'esercizio esaminato, o anche in corso di esercizio, specie quando un proprio magistrato svolga funzioni di controllo presso l'Ente - si avvale del potere istruttorio ad essa organicamente attribuito dall'articolo 16 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, nonché degli ulteriori poteri previsti dagli articoli 5 e 6 della legge n. 259 del 1958.

La legge tali poteri disciplina diversamente, a seconda si tratti degli enti assoggettati a controllo ai sensi dell'articolo 2, ovvero di quelli assoggettati a mente dell'articolo 12.

Nel primo caso, infatti, i rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato, delle Aziende statali e degli enti pubblici, che facciano parte degli organi di revisione degli enti controllati, sono tenuti a fornire alla Corte, a sua richiesta, ogni informazione e notizia che essi abbiano facoltà di ottenere a norma delle leggi o degli statuti, in virtù dell'ufficio ricoperto (articolo 5). Ove ciò non sia ritenuto sufficiente, la Corte può richiedere direttamente agli enti ed ai Ministri competenti informazioni, notizie, atti e documenti concernenti le gestioni finanziarie (articolo 6).

Nel secondo caso l'attività istruttoria è svolta « da un magistrato della Corte ... che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione ».

In particolare vale ricordare che la Corte ha sin dal 1962 ritenuto l'essenziale unitarietà del controllo ed ha sottolineato che l'articolo 12 ne disciplina l'esercizio con mezzi più efficaci che non l'articolo 2, come meglio si vedrà nella risposta al quesito n. 3.

Interpretazione, questa, che ha trovato conforto - a parte il parere 13 febbraio 1962, n. 4/27, sull'ordinamento delle partecipazioni statali, reso dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro - nella sentenza 10 aprile 1962, n. 35 della Corte costituzionale, nonché nel parere del Consiglio di Stato (Sezione II - 19 aprile 1966).

In sintesi, si può dire che tutti gli enti sottoposti a controllo della Corte sono tenuti all'invio degli atti di cui all'articolo 4

della legge n. 259 del 1958; per tutti la Corte ha facoltà di acquisire le notizie e gli atti necessari all'espletamento del suo compito, acquisizione che può essere disposta dai magistrati assegnati alla Sezione, da quelli nominati ai sensi dell'articolo 12, ovvero dalla Sezione collegialmente.

Per gli enti controllati la Corte, nella apposita sezione, deve curare gli adempimenti prescritti dall'articolo 7 e trasmettere al Parlamento gli atti e la sua relazione; ed ai sensi dell'articolo 8 deve formulare, « in qualsiasi altro momento, se accerti irregolarità nella gestione, e, comunque, quando lo ritenga opportuno » i suoi rilievi ai Ministri competenti.

I poteri decisori - che spettano esclusivamente alla Sezione, nella sua espressione collegiale - si concretano, dunque, nelle « relazioni » al Parlamento e nella formulazione di rilievi a norma del citato articolo 8 mediante apposita « determinazione ».

L'articolo della legge n. 259 del 1958 statuisce che « non oltre i sei mesi successivi alla presentazione dei documenti di cui al primo comma dell'articolo 4 », la Corte comunica al Parlamento i documenti stessi e « riferisce il risultato del controllo eseguito », realizzando, in tal modo, quella pubblicità che è alla base di ogni efficace controllo.

La legge n. 259 del 1958 nulla ha prescritto circa la procedura per l'approntamento, la deliberazione e la trasmissione al Parlamento delle relazioni, che è stata, perciò, di necessità disciplinata dalla Sezione.

Il magistrato relatore (uno di quelli organicamente assegnati alla Sezione, ovvero nominato ai sensi dell'articolo 12) deposita nella segreteria lo schema di relazione, che viene discusso dalla sezione nell'adunanza all'uopo fissata. Questa, salvi i casi di rinvio per supplemento di istruttoria, delibera la relazione che, nella sua stesura definitiva, viene, con apposita determinazione, comunicata alle Camere, al Presidente del Consiglio, ai Ministri interessati.

La Sezione che è investita delle questioni a cura dei magistrati relatori, dopo avere acquisito gli elementi, anche, se del caso, mediante ulteriore istruttoria, li valuta e conclude con una pronuncia dichiarativa: di non conformità a legge se i fatti esaminati (un atto singolo, o un dato comportamento, ovvero un complesso di atti o una serie di comportamenti) siano giudicati non

rispondenti all'archetipo previsto dall'ordinamento giuridico generale o da quello dell'ente in particolare e/o di non conformità di singoli atti o della gestione finanziaria nel suo complesso alle regole della buona amministrazione.

Tale accertamento può avere ad oggetto tanto gli atti, i comportamenti o l'attività in genere dell'ente, quanto gli atti o i comportamenti del Ministero vigilante che siano con la gestione dell'ente connessi.

Il rilievo — una volta deliberato nelle sue linee essenziali — è formulato in un atto, denominato « determinazione », nella cui premessa, oltre ai provvedimenti di legge e regolamentari, sono richiamati brevemente i fatti ed è esposta la motivazione che è alla base della pronuncia; nel dispositivo, poi, oltre alla dichiarazione di non conformità, è contenuta una segnalazione ai fini dei provvedimenti di competenza, al Ministro per il tesoro e a quello cui compete la vigilanza; in taluni casi, inoltre, la richiesta, alle medesime autorità, di emettere uno specifico provvedimento d'intervento presso l'ente oppure di diretta competenza.

Della determinazione è data comunicazione anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri e, nel caso di questioni di particolare rilievo, anche alle Presidenze delle due Camere del Parlamento.

Le pronunce della Corte, contenute nelle determinazioni, ovvero nelle relazioni al Parlamento, dichiarative della non conformità a legge, fanno sorgere nell'ente, nei Ministeri e nel Parlamento lo « onere » (così il Consiglio di Stato, adunanza plenaria 24 febbraio 1967, n. 1) di « trarre le conseguenze... e compiere l'azione necessaria secondo gli strumenti giuridici propri previsti e consentiti dalle leggi e dagli ordinamenti dei singoli enti ».

Al termine di questa breve illustrazione della disciplina e del procedimento di controllo sulla gestione degli enti, è appena il caso di precisare che gli enti di gestione delle partecipazioni statali in atto controllati sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti ex articolo 12 della legge n. 259 del 1958.

Quesito n. 3 — Quanti enti sono sottoposti a controllo con il sistema del magistrato delegato e qual è il giudizio sul rendimento di tale istituto?

Gli enti sottoposti, mediante decreto del Capo dello Stato, al controllo della Corte, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958, sono, sino ad oggi, 53.

Sul rendimento del controllo ex articolo 12 della legge n. 259 del 1958 la Corte ha rappresentato la propria opinione, in via teorica, sin dal 1961 nella già citata relazione per il periodo 1951-60, nella quale (Premessa, XII) venne affermato che la Corte, a tenore dell'articolo 12, « è manifestamente investita di un controllo più penetrante ed intenso, che si estrinseca in forme più ravvicinate », perché esercita il controllo « direttamente ed ininterrottamente, a mezzo di un proprio magistrato, tenuto perciò ad assistere alle sedute degli organi d'amministrazione e di revisione per svolgervi un'attività continua d'osservazione e di rilevamento ».

Opinione che, alla luce dell'esperienza, è stata poi dalla Corte riconfermata nel 1967, nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato del 1966 (*Atti parlamentari*, IV legislatura, Senato, Doc. n. 135, pag. 310), nella quale, inoltre, venne segnalata l'esigenza di una legge quadro sugli enti pubblici, auspicando, tra l'altro, la introduzione in essa di una norma per « prevedere la presenza di un magistrato della Corte presso tutti indistintamente gli enti sottoposti al controllo, raccogliendo, perciò, in un'unica forma normativa, le ipotesi di contribuzione statale, ora, senza plausibile ragione, distinte nelle fattispecie degli articoli 2 e 12 » e, in conseguenza, disponendo « la concomitante modifica della composizione degli organi di revisione, estromettendone i magistrati della Corte che, in virtù di particolari norme legislative o statutarie, fossero chiamati a presiederli o comporli ».

Tale giudizio va, ora, ribadito perché il controllo previsto dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1958 si è dimostrato, in pratica, più incisivo e più efficiente di quello, esclusivamente cartolare, effettuato ex articolo 2.

Infatti, il magistrato (emanazione diretta della Corte, attraverso la nomina da parte del Presidente di questa) che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione degli enti è posto in condizione di esercitare il proprio ufficio con piena cognizione, immediatezza e continuità, potendo in ogni tempo acquisire gli atti necessari al completamento della documentazione relativa agli accertamenti

che voglia compiere, accertamenti la cui opportunità ha modo di manifestarsi più facilmente e frequentemente, stante l'immediatezza del rapporto che si instaura tra il controllante ed il controllato.

Il magistrato perciò può con la massima tempestività - e non occorre sottolineare come e quanto la tempestività sia essenziale ai fini dell'efficacia del controllo - deferire l'esame della questione da lui individuata alla sezione, al fine dell'eventuale formulazione di rilievi ex articolo 8 della legge n. 259.

Ma ancora altri sono gli aspetti positivi del controllo ravvicinato: questo, infatti, ponendo il magistrato che lo esercita in grado di seguire da vicino la fase procedimentale di produzione degli atti deliberativi, consente ad esso di coglierne tutta la problematica ed altresì di percepire la loro esatta collocazione nel più vasto ambito dell'attività gestoria dell'ente. Ciò rende più penetrante ed intensa l'esplicazione della funzione del magistrato delegato ex articolo 12, il quale, pur senza sconfinare nella consulenza e, meno ancora nella partecipazione attiva alla formazione ed alla produzione degli atti, può peraltro utilmente contribuire a migliorarne i risultati svolgendo, ove lo ritenga, un ruolo correttivo nel momento stesso in cui detti atti vengono posti in essere.

Con tale azione il magistrato può anche evitare che l'organo deliberante dell'ente adotti atti illegittimi, rendendo noto ad esso il proprio motivato dissenso; ma, anche se tale risultato non venisse conseguito, la menzione a verbale delle osservazioni formulate pone in grado i ministeri vigilanti di avere utili elementi di valutazione in sede di approvazione degli atti, ove prescritta, mentre l'immediato referto alla Sezione, mette in moto il procedimento di controllo ai fini della decisione, che sempre e comunque spetta al Collegio.

Va soggiunto che il magistrato può anche spiegare un'utile e producente azione di stimolo sull'organo interno di revisione dell'ente, alle cui sedute assiste.

Quesito n. 4 - Di che tipo sono prevalentemente i rilievi della Corte sulla gestione degli enti a partecipazione statale?

Il quesito appare riferito unicamente al controllo eseguito sugli enti di gestione delle partecipazioni statali.

Nella risposta, perciò, si tiene conto essenzialmente del controllo eseguito su tali

enti e solo per connessione di materia si fa cenno a rilievi dalla Corte mossi nei confronti di altri enti gestori di impresa, quali l'ENEL e l'INA.

In via preliminare si osserva, richiamando le specificazioni fornite in premessa, che rispetto a tali enti solo in casi eccezionali si è fatto ricorso alla formulazione di rilievi ex articolo 8 legge n. 259 del 1958, mentre le osservazioni sulla gestione dell'ente sono state svolte in relazione, puntualizzando nelle conclusioni di questa gli elementi di maggiore interesse.

È tuttavia nell'esaminare la gestione di tali enti che la Corte ha avuto modo di precisare e via via affinare il criterio di « economicità della gestione » cui è stato poi fatto di volta in volta riferimento.

Tanto premesso, sembra che sia i rilievi su specifici aspetti dell'attività dell'ente (nei casi eccezionali cui si è accennato) che le osservazioni critiche, contenute nella relazione sul controllo eseguito sulla gestione finanziaria possano così classificarsi:

A) richiami al rispetto delle competenze nella disciplina dell'indirizzo e dell'attività degli enti, nel senso che CIPE, Ministero partecipazioni statali ed enti di gestione adempiano ciascuno i compiti di propria spettanza. In particolare (vedi la più recente relazione sull'ENI e quella sull'EGAM) si è messa in rilievo la necessità che l'attività delle società collegate sia fatta oggetto di esame e di decisione da parte degli organi collegiali dell'ente e che questi assumano le deliberazioni di propria competenza per quanto attiene la nomina degli amministratori (EAGAT, Ente cinema) e la approvazione dei bilanci delle società del gruppo.

A questi compiti di direzione va riferita l'osservazione dell'opportunità di sottoporre ad apposita commissione d'indagine i criteri di gestione delle società patologicamente passive (EAGAT).

Per quanto riguarda i rapporti tra Ministero vigilante (Partecipazioni statali) ed Enti di gestione, la Corte, con determinazione n. 1248 del 1° luglio 1975, relativa all'acquisizione da parte dell'ENI, delle società tessili Mac-Queen e Fossati Bellani, ha ritenuto irregolare, ai sensi dell'articolo 8 della citata legge n. 259/1958, sia il comportamento del Ministero, quando non si limiti ad impartire « direttive » all'ente, ma si concreti nella puntuale prescrizione

di singole e determinate operazioni, tramutandosi così nella diversa figura dell'ordine, che priva il destinatario di ogni discrezionalità di ponderazione e di scelta; sia quello dell'ente che si adegui alla prescrizione ministeriale senza procedere ad una autonoma valutazione della economicità della scelta;

B) osservazioni sulla non corrispondenza tra le attività svolte dall'ente e quelle normativamente previste. Per attività svolta dall'ente si intende sia quella propria dell'ente (quale, ad esempio, l'acquisto di partecipazioni azionarie e la costituzione di nuove società) sia quella svolta dalle finanziarie di gruppo e dalle società operative. In particolare la Corte ha individuato nelle leggi 1956, n. 1589 e 1960 n. 649, l'intento del legislatore di raggruppare le partecipazioni azionarie, già direttamente detenute dallo Stato, in enti di gestione, con competenza settoriale (EFIM: industrie meccaniche ex FIM; EGAM: settore minerario; EAGAT: settore termale; Ente cinema: settore cinematografico) con l'eccezione dell'IRI che conservava il carattere plurisettoriale.

Tale tipo di rilievo, frequente nelle prime relazioni sulla gestione dell'ENI (vedi relazioni sugli esercizi 1962-63 e 1963-64; sull'esercizio 1964, secondo semestre e 1965; sugli esercizi 1966-68) e dell'EFIM (vedi relazioni sugli esercizi 1962, 1963, 1964 e 1965) non è stato ripetuto dopo che modifiche legislative e statutarie hanno trasformato l'ENI e l'EFIM in enti ad attività polisettoriale;

C) come effetto del trasformarsi dell'ENI e dell'EFIM in enti polisettoriali è derivata la possibile collidenza di nuove o vecchie iniziative industriali prese da società operative appartenenti ad enti diversi, ciò che comporta, in buona sostanza, che lo Stato finanzia più imprese in concorrenza fra di loro.

Questo tipo di rilievi ha riguardato, ad esempio, la pluralità di enti che agiscono nel settore cartario (IRI, EFIM ed INA: anche sulla regolarità della acquisizione di partecipazioni azionarie da parte di quest'ultimo ente la Corte non ha mancato di muovere rilievi, superati anche essi con una modifica alla normativa), quello cementizio (IRI, EFIM), l'alimentare (IRI, EFIM).

In altri casi la Corte ha messo in rilievo la necessità di un coordinamento nel settore dei trasporti, ove operano quasi in concorrenza fra di loro (ad esempio per le comunicazioni Sardegna-Continente) società di navigazione del gruppo IRI e Ferrovie dello Stato.

In alcuni casi il Ministero delle partecipazioni statali, a seguito dei rilievi della Corte (vedi relazione EFIM), ha adottato provvedimenti per concentrare in un solo ente le imprese che operavano in uno stesso settore (ad esempio concentrazione nell'EFIM delle aziende di costruzione ferroviaria e degli armamenti e nell'IRI delle società del settore termonucleare).

Affini a tali osservazioni sono quelle che hanno messo in rilievo la necessità di affidare ad enti di gestione le partecipazioni azionarie di cui lo Stato conservava la proprietà diretta: tali osservazioni hanno assunto la forma del puntuale rilievo per quanto riguarda la Cogne società per azioni (determinazioni del 18 gennaio 1966, n. 578 e del 18 giugno 1968, n. 864), per la quale ultima si è provveduto, poi, affidandola, prima, in mandato fiduciario, e trasferendone, quindi, le azioni all'EGAM;

D) altro tipo di osservazioni riguarda i fondi di dotazione sia per rilevarne la mancanza (ENEL) sia l'insufficienza rispetto alle attività che l'ente era chiamato a svolgere (prime relazioni sull'EAGAT e sull'ente cinema) sia per chiedere una più proficua gestione dei fondi di dotazione e di evitare il fenomeno non infrequente di un esasperato attivismo che porta gli enti ad avviare nuove iniziative prima di aver dato soddisfacente impulso alle attività in essere.

Per connessione di materia vanno qui menzionate le osservazioni svolte dalla Sezione sull'organizzazione e sui criteri con cui venivano determinate le sovvenzioni dovute alle quattro società di navigazione di prevalente interesse nazionale, in buona parte accolte nella riforma legislativa del settore;

E) altri rilievi riguardano l'impostazione dei bilanci. E ciò sia sotto l'aspetto della non puntuale osservanza delle norme del codice civile (articolo 2425, n. 1, relativo alla valutazione degli immobili: vedere relazioni sull'Ente cinema esercizi 1965-68 e sull'EFIM esercizi 1970-71) sia sotto quello della mancata iscrizione dei

contributi dello Stato tra i fondi di dotazione (EAGAT), della mancanza di adeguata iscrizione a fondo di ammortamento (ENEL, RAI) e più puntualmente sulla valutazione dei beni trasferiti dallo Stato (società Recoaro del gruppo EAGAT);

F) la Corte ha richiamato più volte gli enti al rispetto dell'accennato criterio di economicità, nel senso elaborato nei primi anni del funzionamento della Sezione, di « autosufficienza economica » (citata relazione sugli anni 1951-1960, pag. XI).

Il concetto di economicità fu poi precisato nel senso di distinguere l'obbligo di operare secondo criteri di economicità, imposto dal legislatore agli enti di gestione con l'articolo 3 della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali ed in genere alle imprese pubbliche (vedi Programma economico 1966-1970, pagina 37) e nel quale si ravvisa l'esigenza di un equilibrio tra costi e ricavi e quindi di un oculato impiego dei mezzi di finanziamento che determina l'autosufficienza economica, dal concetto di economicità strumentale, da osservarsi da tutti gli enti sovvenzionati dallo Stato, e che si compendia nella razionalizzazione del costo, conseguita attraverso la massimizzazione dei risultati e la minimizzazione dei mezzi impiegati.

Ancora più di recente (vedi relazione sulla gestione IRI per gli esercizi 1973 e 1974) la Corte, con riferimento all'accenno, da parte dell'Ente, a particolari situazioni aziendali, ricondotte alla nozione di « oneri impropri » (nozione che la Corte ha rilevato avere valore prevalentemente descrittivo ed empirico e comunque largamente approssimativo), ha ribadito che il criterio di economicità è un modulo di condotta aziendale imposto all'ente di gestione come modalità primaria di realizzazione dei fini istituzionali, e che l'attività delle partecipazioni statali e quella degli enti di gestione in particolare deve essere realizzata nel rispetto degli equilibri aziendali quali sono definibili in concreto sulla base dei calcoli di convenienza economica. Ha poi precisato che se l'Esecutivo, cui spetta - previa definizione legislativa, se necessaria - determinare gli obiettivi pubblici da perseguire, fissi concretamente il perseguimento di questa o quella iniziativa produttiva, deve l'Ente, nella sua responsabilità, determinare a sua volta le modalità di realizzazione della stessa secondo tecniche e calcoli di convenienza economi-

ca: potendo assumere e portare a realizzazione solo quella che soddisfi a siffatte modalità. In caso contrario, quando manchino cioè le condizioni dell'economicità dell'intrapresa, dovranno essere predeterminati - per legittimare l'ente alla realizzazione della iniziativa - i mezzi di copertura delle perdite previste.

In casi del genere, l'applicabilità del criterio di economicità esclude che una intrapresa « in perdita » debba rimanere tale indefinitamente. Al contrario, rimane fermo l'obbligo di condurre la gestione secondo criteri di economicità, cioè di uso ottimale delle risorse messe a disposizione dell'impresa stessa. Sicché il perdurare, alla lunga, di condizioni di non economicità, qual è verificabile nel caso di crisi strutturali non sanabili, impone alla fine - provato ogni opportuno cambiamento nella gestione e verificata ogni possibile responsabilità degli amministratori - una profonda riconsiderazione sulle sorti dell'impresa stessa: ai fini di una dismissione, ovvero di una riconversione dell'attività produttiva ovvero ancora dell'adozione di nuovi moduli giuridico-organizzativi diversi da quello delle partecipazioni statali;

G) va anche osservato che rispetto a tali enti minor rilievo è stato dato alle questioni di personale, ancorché le relazioni più recenti comincino ad offrire elementi informativi per una conoscenza del trattamento economico dei dipendenti;

H) è stato anche precisato (EAGAT) che criteri di sana amministrazione fanno escludere che possano cumularsi nella stessa persona fisica le cariche di Presidente e di direttore generale, una con rilevanza prettamente esterna, l'altra con compiti di organizzazione interna.

Quesito n. 5 - Quali sono le caratteristiche giuridiche di tali controlli? Quali i relativi parametri? In quale misura si estendono oltre il bilancio degli Enti? Quale si ritiene sia in concreto la loro efficacia?

La risposta alla prima e seconda parte del quesito la Corte l'ha data dal 1961 nella già citata « premessa » alla relazione sul controllo eseguito sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato per il 1951-60 (Atti Parl. Camera deputati, Doc. XIV. n. 1, vol. I, pag. VII), nella quale testual-

mente si legge: « si è orientato il sindacato in guisa da non accertare soltanto la formale conformità degli atti di gestione alla normativa accolta nelle leggi, negli statuti e nei regolamenti, costituenti la struttura giuridica dell'ente controllato, ma da consentire anche una valutazione d'insieme circa la rispondenza della attività dell'ente stesso alle sue finalità istituzionali. In ciò, infatti, sembra concretarsi appunto l'aspetto più peculiare della specifica azione di controllo, della quale, in conseguenza, malagevole si rivela il netto incasellamento negli schemi tradizionali della legittimità o del merito. Giova, a tal proposito, por mente che oggetto diretto del controllo non sono atti *singulatim* considerati - sui quali occorra necessariamente pronunciarsi se conformi o meno a legge ovvero se convenienti ed opportuni - ma la gestione nell'insieme degli atti e dei comportamenti, che ne costituiscono il tessuto connettivo. E, dunque, l'atto singolo che riesca immune da rilievi afferenti alla sua legittimità o alla sua convenienza, ben può, invece, offrire adito a rilievo se teleologicamente rapportato al fluire della gestione ed alle sue risultanze finali ».

Ancora nella stessa premessa si precisa, più avanti, che « la distinzione tra la disciplina dell'attività, considerata nel suo complesso, e quella dei singoli atti permette, inoltre, di prevedere sanzioni dell'illegittimità o irregolarità dell'attività diverse da quelle dei vizi dei singoli atti, in tal modo differenziando, anche sotto il profilo formale, il sindacato in discorso da altri controlli che fanno capo alla disciplina degli atti. Mentre, invero, ciascun atto dell'Ente è sanzionato di inefficacia o di invalidità nelle forme e nei casi previsti, su ricorso degli interessati alle istanze giudiziarie o amministrative apposite, o anche di ufficio, l'attività degli enti, che è il tipico punto di incidenza del sindacato della Corte, non potendo essere, per sua stessa natura, nulla, annullabile o inefficace, non è sanzionabile in tali forme da nessun organo dello Stato. La Corte, pertanto, può solo accertare di tale attività, la conformità o meno all'ordinamento giuridico e la sua regolarità, denunciando le illegittimità e irregolarità accertate ai Ministri competenti e al Parlamento ».

E il Senato nel 1967 ed il Governo - relazione Bonacina (*Atti Parl.*, IV Legislatura, Senato, Doc. 29-A) - « hanno mostra-

to di condividere l'interpretazione data dalla Corte al proprio mandato quale risulta (... dalla) relazione al Parlamento sul controllo degli enti per il periodo 1951-60 ».

L'indicato orientamento la Corte ha, poi, tradotto in pratica nella esplicazione del controllo, le cui manifestazioni si sono concretate nelle formulazioni di rilievi e nelle « relazioni » al Parlamento. Una rapida sintesi delle osservazioni contenute nei primi e nelle seconde pone in luce come queste abbiano comportato la dichiarazione di « non conformità a legge » di atti e/o comportamenti - più spesso *singulatim* considerati, talvolta come insieme costituente la gestione - dell'Ente (e/o del Ministero vigilante), ovvero la dichiarazione che determinate attività non risultavano conformi alle regole della buona amministrazione ovvero non convenienti ai fini del risultato finale della gestione e degli scopi istituzionali dell'Ente. Donde risulta che i parametri tenuti presenti rispetto ad atti sono stati le norme di legge, di regolamento, di statuto, il criterio della economicità (inteso nel senso già precisato), gli scopi istituzionali dell'Ente, mentre rispetto alle attività gestorie i parametri tenuti presenti sono stati le regole di buona amministrazione e l'equilibrio finanziario della gestione, sia pure considerato *a posteriori* sulla base dei risultati raggiunti.

Alla terza parte del quesito si risponde che le relazioni e le osservazioni della Corte hanno avuto per base essenziale il bilancio degli enti di gestione, nonché quello consolidato di gruppo, tenendo conto - con i limiti della vigente normativa che non conferisce alla Corte alcun potere di diretto intervento nella gestione delle società finanziarie ed operative - delle attività delle società predette per i riflessi, immediati o in prospettiva, che i risultati positivi o negativi di esse hanno sulla gestione dell'ente. Estensione - vale aggiungere - necessaria, perché è evidente che il controllo sugli enti di gestione non possa compiutamente effettuarsi se non vengono prese in considerazione almeno le attività, le iniziative e le risultanze finali della gestione delle società controllate o collegate che si riverberano, direttamente o indirettamente, sulla gestione dell'ente. È da considerare, inoltre, che gli eventuali risultati negativi delle società cui l'Ente partecipa gravano - almeno nel momento in cui rendono necessaria la reintegrazione del capitale sociale - sui fondi

di dotazione degli enti di gestione e quindi sullo Stato.

Va notato, infine, che soltanto attraverso l'indicata impostazione del controllo (che, *de jure condendo*, dovrebbe essere reso ancor più approfondito) la Corte ha potuto talvolta, sia pure in modo incompleto, riferire al Parlamento sui risultati complessivi della gestione dell'Ente (e del gruppo) - quali sono stati determinati dalle singole scelte imprenditoriali, dalle direttive generali di gestione impartite dall'ente, nonché dagli eventuali indirizzi segnati in sede politica e governativa - sulla rispondenza dell'attività dell'ente ai suoi fini istituzionali, sulla congruità dei mezzi impiegati con i risultati raggiunti, sulla osservanza del criterio di economicità.

È proprio in questa prospettiva e per rendere più completo il proprio controllo che la Corte ha più volte affermato (EAGAT, ENI) che, ai fini del regolare esercizio dei propri compiti e dei propri poteri da parte degli enti di gestione, non solo i principali aspetti delle attività di questi ultimi (acquisizione di partecipazioni, nuove iniziative industriali, programmi di attività delle società controllate e, sempre, i bilanci) ma anche la designazione delle persone da nominare negli organi delle società predette devono formare oggetto di esame da parte degli organi collegiali degli enti, ciò che non sempre si è verificato (ENI, EGAM).

È peraltro evidente che l'estensione in tale senso del controllo trova in vari casi ostacolo nel proliferare delle partecipazioni delle società controllate e nella evidente tendenza degli enti, proprio al fine di evitare ogni penetrante sindacato sia della autorità politica che della Corte, a far acquisire nuove partecipazioni non solo - come sarebbe fisiologico - dalle società finanziarie capo gruppo direttamente controllate dall'ente, ma da società controllate da altre società controllate, creando un sistema di interessenza a catena che vanifica ogni potere di controllo esterno all'ente stesso (e talvolta quello degli stessi organi collegiali dell'ente) (v. relazione EGAM esercizio 1973-1974).

In ordine al quesito, infine, concernente la efficacia in concreto dei controlli, è da ricordare che la Corte ha, in sostanza, già dato risposta sia nella premessa alla relazione al Parlamento sugli enti sovvenzionati dallo Stato per il periodo 1951-60, sia

nelle relazioni al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1966 e 1967.

Nella prima la Corte ha affermato che « alla natura e al contenuto della funzione di controllo, che (...) la Corte è chiamata ad assolvere, strettamente si ricollega, poi, il problema della utilizzazione dei risultati della funzione stessa, sul piano della responsabilità, nei confronti degli amministratori degli enti controllati. È ovvio, infatti, che in mancanza di siffatta utilizzazione il controllo perderebbe gran parte della sua efficacia, legata questa com'è alla possibilità di una adeguata sanzione ».

Nella relazione sul rendiconto dello Stato per il 1967, la Corte - richiamate le considerazioni svolte nel 1962 sulla portata dell'articolo 8 della legge n. 259 del 1958, costituente « il caposaldo del sistema di controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato, segnatamente se la funzione che essa è, in tal modo, chiamata ad assolvere si riconnette al fine mediato, ma non perciò meno essenziale, dell'utilizzazione dei suoi risultati, sul piano della responsabilità, nei confronti degli amministratori, sindaci, impiegati e agenti degli enti controllati » - ha osservato « come il sistema introdotto dalla cennata legge - oggetto di critiche, rivolte, soprattutto, alla funzionalità e all'efficacia del controllo, considerato addirittura tale in senso atecnico, per la mancanza di una sanzione - abbia incontrato non poche difficoltà per le remore opposte dagli enti e dai Ministeri vigilanti nell'adottare i provvedimenti conseguenziali ai rilievi della Corte e come, per altro verso, pari difficoltà non siano mancate nell'avvio ad utilizzazione sul piano della responsabilità amministrativa, dei risultati del controllo eseguito ». E subito dopo ha notato che « a confortar l'azione della Corte stanno, però, e la discussione svoltasi in Senato, nella precedente legislatura, sulle relazioni da essa presentate al Parlamento, e la decisione del Consiglio di Stato (Ad. Plenaria 24 febbraio 1967, n. 1) in cui, tra l'altro, si afferma che i rilievi attinenti « alla legittimità dei singoli atti sono formulati nella funzione istituzionale di controllo della Corte dei conti sugli enti ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione e della legge n. 259 del 1958, in quanto sono preordinati alla dimostrazione delle irregolarità della gestione dei singoli enti... Tali rilievi... non producono la inefficacia degli

atti dichiarati illegittimi ma accertano in maniera concreta la illegittimità degli atti stessi nei confronti degli enti che li hanno posti in essere, dei Ministeri che ne hanno la vigilanza e del Parlamento... Costituisce naturalmente un onere degli enti pubblici, dei Ministeri competenti e del Parlamento, il trarre le conseguenze delle predette pronunce ...e il compiere l'azione necessaria... Non può, dunque, revocarsi in dubbio che, in seguito a rilievo, sorga l'obbligo dell'ente e/o del Ministero vigilante di provvedere a rimuovere, nei modi ritenuti più idonei, le illegittimità o irregolarità rilevate dalla Corte nei confronti sia di singoli atti che dell'attività, considerata nel suo complesso, dell'ente; obbligo cui essi non sarebbero liberi di sottrarsi senza esporsi alle conseguenze che un tale comportamento potrebbe determinare, restando, sempre al limite, in potere del Parlamento l'adottare ogni provvedimento che avesse a ritenere necessario ».

Infine ha rinviato a quanto affermato nella precedente relazione e cioè, che, « in base alla vigente normativa e, soprattutto per l'articolo 103 della Costituzione, spetta alla Corte la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica; giurisdizione, nell'alveo della quale (...) non possono non ritenersi ricondotti gli enti pubblici », e ciò secondo la costante giurisprudenza della Corte, confermata dalle Sezioni unite della Cassazione con sentenza n. 2616 del 20 luglio 1968.

In proposito va ricordato che a taluni rilievi è stato dato seguito in sede legislativa o statutaria modificando le norme prese a parametro dai rilievi della Corte (acquisizione del settore minerario e del relativo personale della Carbosarda da parte dell'ENEL; estensione dell'attività dell'ENI o dell'EFIM in settori prima non previsti). Anche in sede legislativa (poiché la legge rappresentava lo strumento all'uopo necessario) hanno trovato attuazione taluni suggerimenti ed osservazioni dell'organo di controllo, ad esempio assegnazione all'ENEL di un fondo di dotazione (carezza segnalata dalla Corte) e, sia pure a lunga distanza di tempo, le modifiche al regime delle convenzioni con le società di navigazione di preminente interesse nazionale, del quale più volte la Corte aveva segnalato gli inconvenienti soprattutto in quanto poneva a carico dell'Erario *deficit* sempre maggiori; trasferimento della Cogne ad Ente di gestione.

Altri rilievi hanno trovato accoglimento, almeno parziale, in provvedimenti del Ministero delle partecipazioni statali (concentrazione presso IRI, od EFIM di società operanti negli stessi settori produttivi, ovviando, in parte, al fenomeno della concorrenza tra più enti di gestione; inquadramento, sia pure dopo lungo tempo, delle società a partecipazione azionaria dello Stato nei vari enti di gestione). Altre volte, pur mancando l'esplicita adesione al rilievo, è cessato, di fatto, il comportamento censurato (scissione della carica di presidente e direttore generale dell'EAGAT). Altre volte, infine, al rilievo, malgrado il ricordato obbligo per enti e/o Ministero di uniformarsi, non ha fatto seguito l'azione intesa a rimuovere la situazione di illegittimità. I rilievi vengono in ogni caso portati a conoscenza della procura generale della Corte, per quanto di competenza.

Va qui osservato che il sistema di controllo sulla gestione degli enti - che, giova ripeterlo, è finalizzato a referral al Parlamento - trova la sua chiusura, sotto il profilo dell'efficacia, appunto nel Parlamento stesso.

A tal proposito non si può non tener presente che le Camere, a parte il Senato, che nella seduta del 17 novembre 1967, ha discusso la materia sulla base della relazione generale della V Commissione, relatore senatore Bonacina (*Atti parlamentari*, IV legislatura, Senato, doc. 29-A), non hanno ancora realizzato in via normale il procedimento di esame delle relazioni della Corte previsto dai propri regolamenti, e pertanto il « sistema » di controllo non è entrato pienamente in funzione.

E ciò, è d'uopo aggiungere, malgrado che or l'una or l'altra delle Camere abbiano avvertito l'esigenza - proprio al fine di realizzare un miglior funzionamento di quel sistema - di un più diretto e continuo raccordo tra l'organo di controllo giuridico-finanziario (Corte dei conti) e quello di controllo politico (Parlamento).

In proposito vanno ricordati, oltre la già citata relazione e gli ordini del giorno approvati al termine della discussione, le norme regolamentari sia della Camera dei deputati sia del Senato, in base alle quali alla Corte possono essere richiesti informazioni, chiarimenti e documenti nei limiti dei poteri ad essa attribuiti, nonché le proposte di soluzione di questi problemi prospettate dalla V Commissione permanente della Camera nella indagine conoscitiva del

1972 (Camera, *Problemi della spesa e della contabilità pubblica*, volume 14).

Proposte, val notare, in larga massima coincidenti colle considerazioni in materia fatte dalla Corte nelle sue relazioni, rimaste, sia queste sia quelle, allo stadio di enunciazione.

Quesito n. 6 - Quale è l'atteggiamento degli enti rispetto al controllo della Corte?

L'atteggiamento degli enti rispetto al controllo della Corte si diversifica notevolmente da ente ad ente.

Occorre comunque distinguere il momento in cui l'ente viene sottoposto al controllo (taluni pochi enti hanno impugnato il relativo decreto nelle vie giurisdizionali, i più hanno fatto acquiescenza) dal momento che in largo senso può definirsi istruttorio, ed anche qui va rilevato che gli enti (salvo quale sporadico episodio di resistenza nei primi tempi di applicazione della legge, in cui venne sollevata questione circa l'ampiezza dei poteri istruttori della Corte, risolta, nel senso della più ampia estensione dei poteri stessi, nel citato parere del Consiglio di Stato) ottemperano, per altro non sempre celermente, alla richiesta di atti, notizie, chiarimenti.

Sugli effetti del controllo, sia quando questo si conclude con un « rilievo » ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 259 del 1958, sia anche solo con osservazioni nella relazione sulla gestione dell'ente (articolo 7 della legge n. 259 del 1958) si è detto rispondendo al precedente quesito.

Per quanto riguarda specificamente l'atteggiamento degli enti va osservato che (al di fuori delle ipotesi frequenti di ottemperanza ai rilievi stessi) talvolta gli enti interessati si sono fatti zelatori, presso i ministeri vigilanti, di iniziative legislative per la modifica della normativa che li concerne, talvolta hanno adottato provvedimenti di modifica degli statuti (in tali casi si osserva una tendenza a ritenere immediatamente efficaci tali modifiche, anche in attesa dell'approvazione del o dei ministeri vigilanti), altre volte hanno chiesto il riesame delle pronunce della Corte, adducendo nuovi elementi e nuovi motivi a sostegno delle proprie tesi.

Si precisa che la Corte ha ritenuto di poter dare ingresso al riesame delle proprie pronunce solo quando fossero adottati nuovi elementi di fatto, posteriori alla pronuncia stessa, e non solo sulla base di nuove argomentazioni.

Per ovviare agli inconvenienti che potrebbero derivare da pronunce adottate in carenza di contraddittorio, la Corte ha, d'altronde, previsto che le questioni sulle quali il magistrato relatore ritenga di chiedere una eventuale pronuncia di « rilievo » da parte della Sezione vengano, di regola, portate a conoscenza dell'ente interessato e dei Ministeri vigilanti per acquisire le eventuali memorie e controdeduzioni.

IL RELATORE

F.to: Gagliardi

IL PRESIDENTE

F.to: Cataldi

5. — NOTE SUL CONTROLLO E SULL'INDIRIZZO DEL PARLAMENTO
NEL SETTORE DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

(Documento integrativo presentato dal Segretario generale della Camera dei deputati)

1.

Prima di parlare dei termini nei quali si può oggi porre la questione del controllo e dell'indirizzo parlamentare sulle partecipazioni statali, è opportuno cominciare con una disamina degli strumenti ispettivi, cioè delle possibilità conoscitive che il Parlamento ha sul settore.

1a. — Il primo strumento è quello dell'esame di relazioni trasmesse al Parlamento per legge. Le fonti di queste relazioni sono due:

il Ministero delle partecipazioni statali a cui incombe in base all'articolo 10 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589 l'obbligo della presentazione di una relazione programmatica annuale relativa a « ciascuno degli enti autonomi di gestione »;

la Corte dei conti - sezione controllo enti - a cui incombe l'obbligo di riferire al Parlamento sui risultati del controllo eseguito sugli enti sovvenzionati dallo Stato (articolo 100 Costituzione e legge 21 marzo 1958, n. 259).

Il rendimento generale dell'istituto dell'esame di relazione è evidentemente legato a possibilità effettive di verifica da parte del Parlamento. L'esame di relazione è strumento che costringe la amministrazione ad una periodica riflessione su se stessa e, quantomeno, al tentativo di tener ferme alcune coordinate programmatiche della propria azione. Si capisce, sotto questo aspetto, come sia una formula ispettiva assai apprezzata dal Parlamento almeno nella fase delle leggi istitutive e di finanziamento (è nuovissima, ad esempio, l'impostazione seguita in recenti leggi di contributo: il versamento della somma è condizionato alla effettiva presentazione di una relazione da parte dell'ente beneficiario). Tuttavia è formula vana se il Parlamento - oltre a non trovare tempo e sede per la lettura - non

si pone in grado di confrontare e criticare i contenuti della relazione. Sotto questo aspetto, il fatto che il settore delle partecipazioni statali sia oggetto di due tipi di relazioni incrociate potrebbe considerarsi, nell'ottica dell'ispezione parlamentare, un dato positivo. D'altra parte vi è un punto normativo di possibile considerazione anche temporale dei due tipi di relazioni: nel fatto che secondo l'articolo 10 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, la relazione programmatica viene presentata in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali, assieme all'ultimo bilancio consuntivo degli enti di gestione: documento questo cui la relazione della Corte si riferisce.

Tuttavia a queste considerazioni generali che renderebbero questo sistema di relazioni idoneo agli scopi di conoscenza del Parlamento, si oppongono dati contrari desunti dalla concreta prassi relativa ai due tipi di relazione.

Per la relazione programmatica vale il rilievo che essa elude il disposto legislativo della relazione per singolo ente senza contropartita: in quanto assai raramente è stata capace di assurgere a documento significativo di una vera programmazione settoriale. Le difficoltà e i ritardi con i quali è consegnata al Parlamento, attestano peraltro che tale documento, di per sé, crea un problema di definizioni e di razionalizzazione rispetto ad un sistema « naturalmente » insofferente di inquadramenti politici e giuridici: rilievo questo che dimostra la costante utilità della relazione.

Tale utilità sarebbe accresciuta se parallelamente le Camere potessero disporre di tempestive e leggibili relazioni della Corte dei conti sui consuntivi degli enti di gestione.

Purtroppo tali relazioni non corrispondono né all'uno né all'altro requisito. Gli enti di gestione sono soggetti oltre che al normale controllo cartolare anche a quel

particolare tipo di controllo che avviene attraverso l'assistenza alle sedute degli organi di amministrazione e revisione dell'ente di gestione, del magistrato « delegato » della Corte dei conti.

Senonché il collegamento tra la sezione di controllo della Corte e il magistrato « delegato » non è dei più proficui secondo quanto l'esperienza ha dimostrato, per una sorta di « incorporamento » del « delegato » nell'ente controllato secondo una parabola da controllore a consigliere giuridico-formale dell'ente. D'altra parte grava sul tipo di verifica che compie la Corte l'insufficiente adozione di parametri di controllo di gestione: sia per l'intrinseca difficoltà a reperirli sia per inadeguatezza di preparazione tecnico-economica del personale della Corte.

Accade così che nonostante la teorica bontà di un sistema di relazioni incrociate, l'informazione del Parlamento è monca e insoddisfacente.

1b. — Il secondo strumento ispettivo che il Parlamento ha, rispetto al sistema delle partecipazioni statali, è quello dell'udienza dei dirigenti nella cosiddetta sede politica ex articolo 143 del regolamento. La dizione accolta nel nuovo Regolamento: le Commissioni possono chiedere che i Ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti (...) ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo, risulta dettata proprio per la previsione di *hearings* con i dirigenti delle imprese pubbliche. Il rendimento di questo istituto — come è dimostrato dalla recente vicenda EGAM — è particolarmente elevato quando si tratta di indagare, con metodo sostanziale di *cross examination*, su fatti determinati; non sembra, invece, proficuo quando si tratti di esaminare l'intera politica dell'ente di gestione.

Come per la *relazione programmatica*, il vero apporto conoscitivo sarebbe dato da una sua contro-lettura, così per i dirigenti degli enti la vera utilità della loro udienza sarebbe nella possibilità reale di un contro-interrogatorio, condotto al fine di fare emergere tutte le dimensioni dei problemi.

2.

In sostanza relazioni e udienze restano strumenti-base della ispezione parlamentare, cioè della fase acquisitiva di dati (non a

caso nella discussione della legge istitutiva delle partecipazioni statali vi fu questa specifica modificazione, di iniziativa parlamentare, del progetto governativo; e non a caso proprio in relazione alle audizioni dei presidenti degli enti di gestione, sorse e si affermò in Parlamento l'istituto generalizzato delle indagini conoscitive). Tuttavia tali strumenti per essere veramente efficaci devono essere corredati di congegni di critica e di controinformazione.

La ricerca si deve perciò appuntare su tali congegni, la cui introduzione comporterà di volta in volta innovazioni regolamentari o legislative.

2a. — Per quanto riguarda la *relazione programmatica*, sarebbe opportuno pensare innanzitutto ad una evoluzione di tale istituto:

da un lato, verso un documento che veramente esprima la natura strumentale ad una politica economica impostata globalmente del sistema delle imprese pubbliche (una relazione che esprima cioè una « filosofia » comune tra CIPE e Ministero, più che una giustapposizione di deliberazioni);

dall'altro, verso documenti che permettano di conoscere, secondo l'originaria impostazione della legge istitutiva, la linea gestionale e programmatica dei singoli enti di gestione.

La dicotomia dell'attuale *relazione programmatica* in un documento globale e in documenti particolari dei vari enti di gestione, consentirebbe, senza perdere nulla del discorso generale che l'unica relazione ora sollecita, di acquisire conoscenza della linea politica economica e imprenditoriale perseguita dai vari gruppi.

La legge 7 marzo 1973, n. 69, sull'EGAM, quella 7 maggio 1973, n. 244, che aumentava il fondo di dotazione dell'EAGAT e la n. 243 di pari data sul fondo dell'EFIM recano, com'è noto, norme (rispettivamente l'articolo 9, l'articolo 4 e l'articolo 2) che impongono ai predetti enti di gestione di presentare « entro quattro mesi dalla fine di ciascun esercizio, il rendiconto patrimoniale ed economico allegandovi uno stato patrimoniale ed un conto economico consolidato di tutte le imprese nelle quali (essi) detengano direttamente o tramite aziende del gruppo almeno il 50 per cento del capitale sociale, indicando in dettaglio i criteri di consolidamento ».

Gli enti, inoltre, dovranno allegare lo stato patrimoniale e il conto economico di tutte le imprese incluse nel bilancio consolidato. Ebbene, accanto a queste disposizioni normative rivolte a garantire la trasparenza finanziaria del gruppo, la relazione programmatica settoriale sarebbe strumento idoneo a chiarire la volontà imprenditoriale.

2b. — Ma, come si è detto, per quanto accurate ed analitiche possano essere le relazioni, l'esame parlamentare di esse, per approdare a risultati conoscitivi sicuri, dovrebbe sempre far riferimento ad una fonte alternativa di acquisizioni di dati.

Accanto al tradizionale strumento della Corte dei conti, di cui si parlerà successivamente (2c) il sistema legislativo ha visto la recente introduzione della CONSOB (legge 7 giugno 1974, n. 216).

Com'è noto, l'articolo 1/19 della legge ora citata assoggetta alla penetrante disciplina da esso prevista le società finanziarie, ancorché non quotate in borsa. D'altro canto, nella stessa legge, all'articolo 2, lettera d) era delegata al Governo l'emanazione — entro il 31 marzo 1975 — di « disposizioni dirette a coordinare con le forme di controllo ed ispezione previste (dalla legge) quelle della legislazione vigente, in modo da evitare, in particolare, duplicazioni ed interferenze con le disposizioni (...) relative alle attribuzioni del Ministero delle partecipazioni statali ».

Il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 138, che ha attuato tale delega non può considerarsi del tutto soddisfacente nell'ottica dell'ispezione parlamentare.

Mentre è positivo il trasferimento alla CONSOB dei poteri di controllo ed ispezione sugli enti di gestione ora spettanti al Ministero delle partecipazioni statali (al quale resta la facoltà di far partecipare alle relative operazioni un proprio funzionario: articolo 18 a); nonché la collaborazione informativa con il Ministero (alla CONSOB « non è opponibile il segreto d'ufficio »: articolo 18 c), ci sono due rilievi essenziali che meritano di essere portati avanti.

Il primo riguarda il controllo delle società *operating*. Anche la normativa delegata si ferma agli enti di gestione: ed è oltre tale soglia che si registrano le maggiori deficienze di controllo. Con il sistema d'ispezione CONSOB (che, per la sua

indifferenza alla proprietà dell'impresa, verrebbe a salvaguardare il punto — fondamentale in ogni prospettazione di ispezioni e di controlli sull'impresa pubblica — che questa non può essere penalizzata da sindacati ed obblighi di rendiconto che ne alterino la posizione paritaria nel mercato rispetto alle imprese private) vi dovrebbe essere invece la possibilità di ottenere un quadro complessivo del sistema molto più effettivo di quello che si ottiene con la ispezione limitata agli enti di gestione. Di qui la opportunità di modifiche legislative che affidino alla CONSOB la possibilità di controllare l'« insieme » ente di gestione-società *operating*.

Il secondo rilievo riguarda la mancanza nella normativa delegata di un raccordo tra CONSOB e Parlamento. L'articolo 18 d) del citato decreto del Presidente della Repubblica dice che la CONSOB « comunica al Ministero delle partecipazioni statali ogni irregolarità comunque riscontrata nell'esercizio delle funzioni di propria competenza che richieda l'intervento di detta amministrazione ». Sarebbe al riguardo opportuno che la « comunicazione di irregolarità » avesse per destinatario anche il Parlamento, parallelamente a quanto per prassi avviene per i rilievi della Corte dei conti (*ex* articolo 8 della legge n. 259 del 1958). In via più generale un collegamento CONSOB-Ministero delle partecipazioni statali-Parlamento dovrebbe essere previsto ai fini della trasmissione e dell'utilizzazione — sia pure con le logiche cautele imposte dalla materia — dei dati acquisiti dalla CONSOB.

2c. — A disposizione del Parlamento, resta comunque la Corte dei conti come strumento costituzionale di ispezione (e di critica alle relazioni provenienti dagli enti).

Già si è accennato della generale « crisi » che incontra questo strumento sia in relazione alla struttura organizzativa del controllo (sezione di controllo-magistrato delegato); sia in relazione alle deficienze di preparazione tecnico-aziendalistica del personale ad esso addetto (1). Qui si noterà an-

(1) Si ricorderà la ben altra efficienza, composizione e razionalità della corrispondente *Commission de Vérification des Comptes des Entreprises Publiques*, istituita presso la francese *Cour des Comptes* (legge 22 giugno 1967).

cora il sensibile ritardo con cui le relazioni pervengono al Parlamento. Un semplice quadro cronologico, aggiornato al 22

ottobre 1975, delle ultime relazioni presentate dalla Corte sugli enti di gestione dà i seguenti dati:

ENTE DI GESTIONE	Numero del documento	Data di presentazione	Anni di riferimento
IRI	Doc. XI, n. 67	13 ottobre 1975	dal 1964 al 1972
ENI	Doc. XV, n. 9	16 ottobre 1972	dal 1969 al 1971
EFIM	Doc. XV, n. 51	8 aprile 1974	per il 1970-1971
EGAM	—	—	—
Ente Cinema	Doc. XV, n. 107	27 gennaio 1971	dal 1965 al 1971
EAGAT	Doc. XV, n. 38	2 luglio 1975	per l'anno 1973

Tuttavia, a ben vedere, la crisi dell'istituto in questa specifica attività (confrontare la recentissima analisi di SERRANI: *Corte dei conti e controllo sugli enti*, editore Angeli, Milano, 1975) nasce da più lontano e precisamente dalla non risolta questione del rapporto Corte dei conti-Parlamento.

Il fatto che la Corte dei conti abbia indubbia rilevanza costituzionale come « istituto di garanzia dell'ordinamento » (articolo 100 della Costituzione: controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo; controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato) ha fatto privilegiare questo momento sull'altro, non meno rilevante, della strumentalità al Parlamento (« riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito »). La Corte dei conti rivendica, in altri termini, completa indipendenza e autonomia non solo rispetto al Governo ma anche rispetto al Parlamento, in ordine ai criteri e alla estensione del suo controllo. Si tratta di una posizione non completamente accettabile in quanto nei limiti in cui la Corte agisce non come istituto di garanzia dell'ordinamento ma come organo di acquisizione critica di dati per il Parlamento, è normale che competa a questo un potere di ingerenza e direttiva se non altro sull'oggetto e l'ambito dell'acquisizione della Corte.

Questa correzione di fondo del rapporto Corte-Parlamento dovrebbe ormai operarsi con un provvedimento legislativo, considerata la manifestata refrattarietà della Corte non solo a contatti personali con il Parlamento ma anche a farsi tramite di acqui-

sizioni documentali a' termini dell'articolo 148 del Regolamento.

La costruzione del nuovo rapporto dovrebbe far capo allora: da un lato, alla possibilità per il Parlamento di dettare alla Sezione di controllo della Corte criteri direttivi in ordine ai dati da acquisire e alle ispezioni da compiere; dall'altro, alla possibilità di designazione parlamentare di magistrati della Corte « delegati » al controllo nei consigli di amministrazione o nei collegi sindacali degli enti di gestione.

L'una e l'altra proposta si situano perfettamente in una concezione di funzionalizzazione all'attività parlamentare del ruolo delle Corti. Ruolo che, in termini analoghi, fu ben presente all'Assemblea Costituente. Valga il rilievo che all'articolo 100 la potestà delle Camere di chiedere l'intervento del presidente della Corte dei conti alle sedute per riferire in sede di approvazione del rendiconto generale dello Stato, potestà che era stata prevista nel progetto della 2ª Sottocommissione, fu esclusa non perché si dubitasse della strumentalità della Corte ma in ossequio al principio che non ammette l'ingresso in Aula degli estranei che non siano membri del Governo (vedi: FALZONE, PALERMO, COSENTINO: *La Costituzione della Repubblica italiana*, Roma 1969, 318). Venuto meno, almeno per le aule di Commissione, quel principio di esclusione, non si vedono ostacoli costituzionali ai contatti personali di cui è questione.

L'ingerenza parlamentare nella nomina dei magistrati delegati al controllo, se effettuata secondo schemi di garanzia d'im-

parzialità (ad esempio: nomine effettuate di concerto dai Presidenti della Camera, del Senato e della stessa Corte dei conti) e con esclusione di pericoli di lottizzazione partitica, conferirebbe a tali magistrati un grado di responsabilità diretta sia nei confronti della Corte sia nei confronti del Parlamento, fin qui inedito (e correderebbe il Parlamento di un piccolo nucleo di ispettori a sua immediata disposizione).

La inclusione nel Consiglio di amministrazione delle imprese controllate di un tale tipo di magistrato-ispettore, figura più incisiva rispetto all'attuale, corrisponderebbe d'altra parte a quella che si disegna come l'evoluzione più razionale dei consigli di amministrazione delle grandi imprese in comitati di revisori e di ispettori. A tali comitati sarebbe affidato un controllo sociale, una discussione concreta degli effetti pubblici delle più importanti decisioni aziendali, senza elidere peraltro il potere decisionale e la capacità di agire dei dirigenti.

Alternativamente, potrebbe essere legislativamente previsto che la nomina di tali magistrati avvenisse in seno ai collegi sindacali, cui dovrebbe essere riservato un più adeguato rapporto con gli organi decidenti.

2d. — Un'altra fonte di contro-informazione per il Parlamento potrebbe senz'altro essere l'ISTAT nella misura in cui questo Istituto sia in grado di rilevare dati e grandezze economiche riferiti al sistema delle imprese pubbliche. Nella riforma regolamentare del 1971 fu introdotta una norma, l'articolo 145, a ciò esplicitamente finalizzata: «L'Assemblea e le Commissioni possono chiedere che il Presidente della Camera inviti, tramite il Governo, l'ISTAT a compiere rilevazioni, elaborazioni e studi statistici, previa definizione dell'oggetto e delle finalità».

Non risulta che tale norma sia stata finora mai applicata: ad ogni modo nella progettata riforma legislativa dell'ISTAT — talora orientata nel senso di una moderata «parlamentarizzazione» dell'Istituto — un collegamento con le Camere, del tipo di quello indicato in Regolamento, potrebbe trovare accoglimento.

2e. — Come le relazioni provenienti dal sistema partecipazioni statali hanno bisogno, per essere feconde ai fini del-

l'ispezione parlamentare di una lettura critica sulla scorta di altri elementi, così le udienze dei dirigenti degli enti di gestione rischiano di permanere su modesti risultati se esse non siano inserite in un chiaro contesto di relazioni di tali dirigenti con il Parlamento.

Il punto di partenza di un sistema relazionale dovrebbe essere una «partecipazione» parlamentare al procedimento di nomina dei presidenti degli enti di gestione.

Il procedimento dovrebbe comportare astrattamente tre fasi:

a) la predisposizione generale da parte del Parlamento di criteri minimi di idoneità alla nomina;

b) nomina da parte del Governo;

c) una udienza parlamentare del neo nominato dedicata alla discussione del programma e della linea politica e industriale che egli intende seguire d'accordo con il Governo.

È evidente che questo programma dovrebbe costituire il filo lungo il quale si dipanerà la trama delle successive udienze e lo stesso discorso sulla responsabilità del dirigente rispetto ai risultati imprenditoriali conseguiti.

Senza questa base, il discorso tenderà fatalmente a sfilacciarsi in prospettive di breve momento.

Naturalmente, è possibile che il Parlamento si munisca di altri strumenti idonei a imporre un coerente rendiconto ai responsabili dell'impresa pubblica. Il più persuasivo di tali strumenti sembra essere quello — già noto alla legislazione di contributo — che prevederebbe una sorta di rateizzazione del fondo di dotazione, o di eventuali contributi di scopo, e il condizionamento dei successivi versamenti ad un obbligo di rendiconto personale e cartolare al Parlamento.

3.

Secondo uno schema predisposto dagli uffici della Camera e ora all'esame della Giunta per il Regolamento, l'attuale ripartizione di competenze tra Commissione bilancio e Commissione finanze e tesoro, dovrebbe modificarsi nel senso di prevedere:

una Commissione bilancio, finanze e tesoro;

una Commissione programmazione economica e localizzazione territoriale degli investimenti. Interventi straordinari nel Mezzogiorno. Impresa pubblica ed enti pubblici economici.

Compito di quest'ultima Commissione dovrebbe essere quello di seguire le linee generali dell'intervento pubblico in economia, sotto i profili della direzione, del coordinamento e degli incentivi. Ad essa sarebbero perciò attribuiti: *a*) competenza in materia di programmazione economica (procedure, obiettivi, progetti) compresi i pareri di « congruità » al piano; *b*) competenza generale in materia di imprese pubbliche e di enti pubblici economici (non solo quindi partecipazioni statali, ma anche imprese a totale proprietà pubblica, aziende pubbliche, enti erogatori e di settore, ecc.: comunque incidenti sui problemi dello sviluppo) sia sotto il profilo dell'organizzazione, sia sotto quello funzionale e di gestione; *c*) competenza in materia di interventi straordinari nel Mezzogiorno e in aree depresse o bisognose di interventi di rianimazione economica globale; *d*) competenza in materia di assetto del territorio sia sotto il profilo della localizzazione degli investimenti sia sotto quello degli interventi infrastrutturali.

Naturalmente, è da ritenersi che sia compito dell'indagine conoscitiva in corso quello di esprimere giudizi su questo schema di organizzazione, valutando: tutta l'importanza che ha l'afflusso dell'attività ispettiva ad una unica sede specializzata; la opportunità di seguire assieme all'attività delle partecipazioni statali quella delle altre imprese pubbliche; l'opportunità di tenere sempre presente — con i problemi della programmazione e degli interventi straordinari — la natura strumentale della impresa pubblica.

Una ipotesi alternativa potrebbe essere quella della ripartizione dell'attuale complesso di competenze accentrato sulla V e VI Commissione su tre Commissioni: *a*) partecipazioni statali e impresa pubblica; *b*) programmazione, bilancio e tesoro; *c*) finanze.

Un'altra possibilità sarebbe quella di uscire fuori dallo schema della Commissione legislativa per attestarsi su quello della Commissione di vigilanza.

I vantaggi di questo sistema sarebbero connessi alla possibilità di creare un'unica

struttura intercamerale Camera-Senato: con possibilità di concentrazione di dati e di mezzi conoscitivi e di una considerevole limitazione del numero dei membri propri delle normali Commissioni permanenti (risultato che peraltro potrebbe anche raggiungere, con apposita norma regolamentare, se si mantenesse ferma l'idea dell'insediamento nel novero di queste ultime).

Gli svantaggi sarebbero quelli del distacco di tale organo dall'attività legislativa relativa al settore (specie in relazione ai nessi sopra richiamati tra legislazione di contributo e controllo) e ai pericoli di « amministrativizzazione » dell'organo stesso.

4.

Caratteristica dell'ispezione parlamentare è la sua ambivalenza strumentale: i risultati conoscitivi acquisiti possono, cioè, essere utilizzati ai fini di indirizzo o a fini di controllo. Con quali modalità ed entro quali limiti possono definirsi queste due funzioni parlamentari nel settore della impresa pubblica, cercherà di fare la schematizzazione seguente.

4a. — Il concetto di controllo parlamentare ha subito una revisione profonda per quanto attiene al profilo della responsabilità politica del Governo. In effetti lo schema della responsabilità politica del Governo ha una sua credibilità per quanto riguarda l'attività ministeriale in senso proprio. Ben diversa la situazione per quanto riguarda enti pubblici autonomi ed imprese pubbliche. Anche per questi soggetti pubblici sussiste naturalmente una responsabilità ministeriale: che è quella del ministro incaricato della « vigilanza » sull'ente ovvero il ministro delle partecipazioni statali.

Tuttavia, in questi casi, l'individuazione della responsabilità di gestione è molto netta. È naturale perciò la tendenza a far valere in Parlamento tale responsabilità di gestione direttamente nei confronti dei dirigenti degli enti imprenditoriali (che, oltretutto, hanno normalmente una durata di carica molto superiore a quella di un ministro).

Superato quindi sotto questo aspetto lo schema della responsabilità ministeriale, il parlamento tende a controllare il potere politico di tipo nuovo che esercitano i grandi *managers* pubblici.

In effetti, l'elemento che caratterizza la nozione generale di controllo è un procedimento preordinato a far valere una responsabilità.

Ora nel sistema imprenditoriale pubblico - proprio perché non costruito nell'interno della pubblica amministrazione con processi scalari di gerarchizzazione dei dirigenti - l'elemento di responsabilità del gestore è particolarmente visibile e giuridicamente utilizzabile. Il nucleo dell'imprenditorialità, cioè, crea concettualmente una zona non interamente riconducibile al concetto di responsabilità ministeriale.

Questa zona è quella dell'esecuzione imprenditoriale di direttive e di programmi dettati dal Governo, dal Parlamento o autostipulati dagli stessi dirigenti in momenti di ispezione, quali la relazione programmatica, la relazione di nomina ovvero il rendiconto su contributi di scopo (su queste ipotesi confrontare i numeri precedenti, specie il numero 2c).

La diversità materiale dell'attività imprenditoriale rispetto a quella di tipo amministrativo (su cui lo schema della responsabilità ministeriale è sorto e si è affermato) consente cioè di individuare, in capo all'imprenditore pubblico, un tipo di responsabilità bilaterale: nei confronti del Governo e nei confronti del Parlamento.

Si tratta, evidentemente, di un equilibrio assai delicato che merita di essere chiarito con una pratica esemplificazione.

Il primo caso è quello della ottemperanza imprenditoriale alle direttive governative (provenienti dal sistema Ministero-CIPE). In questo caso, l'imprenditore pubblico è completamente « coperto » dalla responsabilità ministeriale per tali direttive (la cui pubblicità è sempre auspicabile, nei limiti della non lesione di interessi di mercato) e al Parlamento sarebbe preclusa una imputazione di responsabilità nei suoi confronti.

Il secondo caso è quello della inottemperanza imprenditoriale alle direttive. In questo caso è evidente che l'imprenditore pubblico non potrebbe evitare in Parlamento imputazioni di responsabilità, invocando la copertura della responsabilità ministeriale.

Il terzo caso è quello di una condotta imprenditoriale che si muova in uno spazio libero da direttive. Si deve al riguardo rilevare innanzitutto che è di vitale interesse per la stessa capacità di evoluzione del sistema delle imprese pubbliche, la

salvaguardia dell'esistenza di un tale spazio. La sovrapposizione totale all'impresa pubblica di organismi e controlli burocratici la ridurrebbe a mero esecutore di decisioni adottate in altre sedi e la riasorbirebbero di fatto nell'ambito e nelle condizioni della burocrazia amministrativa centrale. Ciò posto è evidente che di fronte ad iniziative imprenditoriali « libere » di questo tipo, emerge un chiaro profilo di responsabilità del *manager* pubblico di fronte al giudizio *ex post* del Governo e a quello del parlamento, con possibilità quindi di dissociazione della responsabilità governativa e conseguentemente di diretta imputazione di responsabilità « manageriale » in Parlamento.

Sorge peraltro, a questo punto, il problema della sanzione in caso di accertamento di inottemperanza alle direttive o di condotta imprenditoriale giudicata erronea dal Governo e dal Parlamento. Sul punto occorre fare attenzione al fatto che sempre ed in ogni caso la sanzione parlamentare potrà essere di tipo indiretto. La responsabilità dell'imprenditore pubblico nei confronti delle Camere è del tipo tecnico « politico-diffuso » non di tipo istituzionale (come è quella del Governo verso il Parlamento, o dei *managers* pubblici verso il Governo che li nomina).

Ciò significa che lo schema che si può adottare è sempre quello della richiesta al Governo di applicare determinati provvedimenti sanzionatori. Le formule di queste sanzioni indirette potranno essere: quella di una risoluzione di invito alla revoca; ovvero, meno drasticamente, di un parere negativo sulla permanenza delle condizioni (personali e programmatiche) che ne giustificano la nomina (simmetrico, quindi, all'udienza programmatica di cui al n. 2c); ovvero della sospensione dell'erogazione rateizzata del fondo di dotazione o del contributo di scopo (ipotesi quest'ultima, confrontare il n. 2c, in cui il meccanismo sanzionatorio in mano al Parlamento godrebbe del maggiore automatismo).

4b. — La formulazione dell'indirizzo nei confronti delle partecipazioni statali è disciplinata in maniera assai analitica dagli articoli 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n. 554. Il sistema CIPE - Ministero delle partecipazioni statali è legislativamente il centro di direzione governativa dell'impresa pubblica. Questa sistemazione è destinata a compli-

carsi nella misura in cui si giungerà ad una riorganizzazione della politica di piano: tale prospettiva segnerà infatti la preminenza del documento di programma su indirizzi settoriali e la probabile partecipazione di altri soggetti - e dello stesso Parlamento - nell'elaborazione delle opzioni fondamentali.

Nell'attuale situazione il potere di indirizzo del Parlamento nei confronti delle imprese pubbliche si definisce nella formula della « co-determinazione » attuata soprattutto con l'approvazione della « relazione programmatica ». All'interno di questo fondamentale atto di indirizzo, le Camere hanno la possibilità di precisare o rettificare particolari situazioni con il potere di mozione e (soprattutto) con quello di risoluzione (articolo 117) che ad esse compete.

Vale al riguardo il rilievo che lo sbocco di procedimenti di controllo - specie in ipotesi di condotta imprenditoriale « inottemperante » o « libera » (vedi n. 4a.) - può essere (e normalmente è) non sanzio-

natorio (o non soltanto tale) bensì di indirizzo, attraverso appunto una risoluzione.

In questa sua funzione, che è obiettivamente di recupero al sistema delle decisioni politiche di condotte imprenditoriali che ne risultano sganciate in maniera patologica, il parlamento non si pone come antagonista del Governo ma piuttosto come suo *partner*.

Se la direzione e il coordinamento della politica delle imprese pubbliche non possono dunque non restare competenza del Governo, il Parlamento, con l'elasticità non burocratica dei suoi poteri di ispezione e controllo-indirizzo è in grado di garantire al sistema delle imprese pubbliche una tenuta, una coerenza e una rispondenza all'interesse nazionale che si traducono in altrettanti fattori di rafforzamento dell'opera di Governo.

Si conferma, cioè, anche per questa via, che rendere effettivi, nel quadro costituzionale, i poteri del Parlamento non significa affatto indebolire quelli del Governo.

6. — RELAZIONE FINALE DELLA COMMISSIONE MINISTERIALE
PER IL RIORDINAMENTO DEL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

I. — *Premessa sulla istituzione della Commissione.*

1. La Camera dei deputati nella seduta del 22 maggio 1975, a chiusura di un ampio dibattito, risolveva di impegnare il Governo a istituire una commissione di esperti per l'esame delle questioni inerenti alle partecipazioni statali e per formulare proposte di riordinamento delle partecipazioni medesime.

In aderenza ai risultati del dibattito, il Ministro per le partecipazioni statali, con decreto 23 giugno 1975, istituiva la Commissione per il riordinamento del sistema delle partecipazioni statali, affidandole il compito di «acquisire gli elementi informativi essenziali per la piena conoscenza del ruolo svolto dal sistema delle partecipazioni statali e dei grandi problemi affrontati, e di formulare concrete proposte per un' incisiva azione di riordinamento che salvaguardi l'efficienza del sistema e realizzi un assetto che, sul piano organizzativo e gestionale, risponda alle esigenze di sviluppo dell'economia nazionale, esalti i valori dell'imprenditorialità, garantisca attraverso efficienti controlli il pieno rispetto della legalità».

A comporre la Commissione, presieduta dal professor Giuseppe Chiarelli, erano chiamati i signori dottor Franco Piga, vice presidente, professor Giuliano Amato, professor Beniamino Andreatta, dottor Antonino De Stefano, professor Giuseppe Di Nardi, dottor Giuseppe Glisenti, dottor Antonio Maccanico, professor Rosario Nicolò, dottor Bruno Pagani, professor Giannino Parravicini, professor Aldo Sandulli, professor Emanuele Tuccari; nonché il ragioniere generale dello Stato, dottor Vincenzo Milazzo; il segretario generale della programmazione economica, dottor Giovanni Landriscina; il segretario generale della Banca d'Italia, dottor Carlo Ciampi, il capo di gabinetto

del Ministro per le partecipazioni statali, consigliere Paolo Salvatore; il capo ufficio studi economici del Ministero per le partecipazioni statali, professor Luigi Cappugi; il dottor Giovanni Ruoppolo, magistrato del Consiglio di Stato, segretario. Il dottor Antonino De Stefano, in seguito alla nomina a giudice della Corte costituzionale, declinò l'incarico e, con decreto ministeriale 28 luglio 1975, fu sostituito dal presidente di sezione della Corte dei conti, dottor Ettore Costa.

2. La Commissione veniva insediata il 3 luglio 1975 con l'intervento del Ministro Bisaglia, il quale, richiamandosi alle conclusioni del dibattito parlamentare, esprimeva l'avviso che, individuati i limiti dell'effettiva esistenza della crisi delle partecipazioni statali e approfondite le sue cause, nello studio dei relativi problemi era da tener presente la duplice esigenza di considerare, da una parte, la produttività del sistema e i mezzi per recuperare le sue funzioni di stimolo dello sviluppo economico e dei valori dell'imprenditorialità, di integrazione e di sostegno dell'iniziativa privata e di garanzia del pieno e utile impiego del lavoro individuale; dall'altra, di riesaminare le strutture del sistema stesso, in quanto i non pochi risultati negativi erano da attribuire anche all'inadeguatezza degli strumenti formali. Il Ministro concludeva di aver voluto che la Commissione avesse ad un tempo carattere rappresentativo e tecnico, per poter raggiungere risultati utili per il paese attraverso la composizione degli interessi politici e dell'alta amministrazione.

3. Lo stesso giorno dell'insediamento la Commissione dava inizio ai lavori. Nelle successive sedute dei giorni 9, 18, 29 luglio 1975 veniva proseguito l'esame preliminare degli argomenti affidati allo studio della

Commissione e si determinavano i criteri metodologici da seguire.

In base a tali criteri venivano individuati i vari aspetti del complesso problema delle partecipazioni statali e ne era affidato l'esame a gruppi di commissari, concordemente designati, con l'incarico di riferire alla Commissione.

Tali gruppi risultavano così formulati in relazione ai seguenti temi:

a) il sistema delle partecipazioni statali nel quadro della politica economica: commissari Parravicini e Pagani;

b) le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo: commissari Amato, Glisenti, Maccanico e Tuccari;

c) gestione e finanziamento del sistema: commissari Di Nardi, Costa, Andreatta, Parravicini, Ciampi;

d) la responsabilità delle partecipazioni statali in relazione ai temi generali di sviluppo della società: commissari Maccanico e Glisenti.

La Commissione adottava, inoltre, le seguenti determinazioni:

A) Invitare gli enti di gestione a far pervenire un compiuto rapporto sui seguenti punti:

a) breve storia dell'ente con riguardo alle origini e alle successive trasformazioni sotto il profilo delle necessità sociali che hanno determinato le une e le altre, dei lavori parlamentari e delle disposizioni legislative salienti;

b) caratteristiche strutturali dell'ente, con osservazioni in merito alla loro funzionalità;

c) tipi e modi di intervento nei confronti delle società finanziarie e delle società operative, con cenni sulle direttive generali in vigore;

d) settori di intervento: indicazione analitica; evidenziazione delle loro connessioni; specificazione di eventuali anomalie, problemi e difficoltà;

e) analisi critica dei risultati di gestione aggregati per settore, degli anni 1960-1975 con evidenziazione dei problemi di finanziamento e di indebitamento.

Gli enti erano contestualmente pregati di allegare un prospetto indicante:

a) le società finanziarie e le società operative dipendenti;

b) la quota di capitale posseduta per ogni società;

c) le società attualmente controllate.

B) Invitare, anche a mezzo di comunicati stampa, organizzazioni, associazioni, enti, istituti e centri di studio, nonché singoli studiosi a far pervenire eventuali documenti e contributi sui temi in discussione.

C) Dedicare alcune sedute all'audizione dei presidenti dei maggiori enti di gestione, delle organizzazioni sindacali, della Confindustria, nonché dei rappresentanti di organismi che, interessati alla gestione delle partecipazioni statali, avessero richiesto di essere ascoltati.

D) Chiedere al Ministro per le regioni la segnalazione di istanze proposte dagli organi regionali o di loro contributi.

In seguito a tali deliberazioni gli enti di gestione trasmettevano la documentazione richiesta, mentre facevano pervenire contributi:

la commissione interna dell'IRI;

il gruppo dirigenti dell'Italimpianti (IRI-FINSIDER);

la rappresentanza sindacale aziendale dei dirigenti dell'ENI;

la rappresentanza sindacale aziendale dei dirigenti dell'ANIC (ENI);

la Confederazione generale dell'industria;

la Federazione nazionale dirigenti aziende industriali;

organizzazioni sindacali confederali del Ministero delle partecipazioni statali;

la TUDEA - Associazione per la tutela democratica dei piccoli azionisti e dei cittadini nelle imprese a partecipazione statale;

il professore avvocato Guido Zangari, straordinario di diritto del lavoro dell'università di Siena e incaricato di diritto sindacale e lavoro comparato della università di Roma.

4. I gruppi di studio innanzi indicati presentavano ampie ed elaborate relazioni. Appunti sui vari argomenti venivano anche forniti dai singoli commissari.

Nelle sedute del 19 settembre, 9 ottobre, 7 e 13 novembre i commissari Parravicini, Amato, Di Nardi e Costa, rispettivamente estensori delle relazioni dei gruppi di studio, riferivano sui risultati delle indagini compiute. Tali risultati, nonché gli orienta-

menti emergenti dalla documentazione pervenuta, formavano oggetto di ampia discussione.

prof. Giuseppe PETRILLI	Presidente dell'IRI
dott. Ing. Giuseppe LOCATELLI	} Confindustria
dott. Alfredo SOLUSTRI	
dott. Luciano SCIPIONI	
dott. Luciano MORANDO	} Commissione interna IRI
dott. Giovanni MORGANTI	
dott. Marcello COLITTI	} Rappresentanza sindacale aziendale dirigenti ENI
dott. Ugo TAMBURINI	
dott. Lucio LA VERDE	
dott. Riccardo FORQUET	
dott. Giovanni LISI	
sig. Pierre CARNITI	} Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL
sig. Sergio GARAVINI	
sig. Ruggero RAVENNA	
dott. Antonino NOTO	} Rappresentanti sindacati confederali Ministero partecipazioni statali
dott. Giovanni IANNELLA	
dott. Pierpaolo MEROLLA	
avv. Pietro SETTE	Presidente ENI
dott. Fausto D'ELIA	} Federazione nazionale dirigenti aziende industriali
prof. Carlo CASTELLANO	
dott. Francesco FACCIN	
rag. Mario BOCCHIERI	

6. Nei giorni 12 e 23 dicembre 1975; 19, 20 e 26 gennaio; 3, 12, 16 e 27 febbraio 1976 la Commissione ha proceduto al complessivo esame delle risultanze dei lavori precedentemente condotti; alla discussione dei temi innanzi indicati; alla elaborazione della relazione finale, nella quale, in conformità al carattere rappresentativo, oltre che tecnico, della Commissione, sono state riportate le varie opinioni, su determinati punti non univoche, relative agli argomenti affrontati. La relazione, redatta con la collaborazione di tutti i commissari, è stata approvata nella seduta del 28 febbraio 1976.

5. Le sedute del 20, 21 e 22 novembre, e 4 e 5 dicembre sono state dedicate all'audizione delle seguenti persone:

II. — *Considerazioni generali - Principi e profili di sviluppo del sistema - Prime indicazioni di riordinamento.*

7. La Commissione ha considerato suo compito preliminare procedere ad una ricognizione dei modi in cui si è svolta nel tempo, e particolarmente nel periodo più recente, l'esperienza delle partecipazioni statali.

Tale indagine è stata condotta, in conformità al decreto istitutivo, con lo scopo di individuare le radici ed il contenuto concreto degli attuali problemi e di pro-

spettare, in relazione ad essi, proposte, eventualmente alternative in quanto implicanti scelte politiche, di riforme e di ristrutturazione dell'ordinamento.

L'evoluzione dell'intervento pubblico nell'economia e gli sviluppi delle partecipazioni statali sono troppo noti perché si debba in questa sede illustrarne le vicende più significative.

Il fenomeno delle partecipazioni statali si manifesta alle origini per esigenze di salvataggio bancario e di risanamento di imprese private (costituzione nel 1921 della sezione autonoma del consorzio sovvenzione su valori industriali; costituzione, nel 1926, dell'istituto di liquidazione e, nel 1933, dell'IRI), ma successivamente e, al di fuori di un preciso disegno, il sistema si estende in funzione di molteplici esigenze, sì da interessare ormai gran parte dell'area economica.

Oggi le partecipazioni statali rappresentano uno strumento al servizio dello Stato e della comunità e destinato alla realizzazione di scelte di politica economica.

Un complesso di istituti e di aziende costituite in forma privatistica (società per azioni) per garantire autonomia di decisione e dinamismo di gestione, è chiamato ad operare scelte di impresa che negli indirizzi e nei programmi debbono collegarsi a responsabilità del Governo ed essere soggette ad effettivo controllo del Parlamento.

8. La Commissione ha constatato che il sistema delle partecipazioni statali risente delle caratteristiche stesse del suo processo formativo, dei momenti storici diversi che ne hanno contrassegnato gli sviluppi, dei grandi mutamenti del quadro istituzionale, economico e politico nel quale le imprese hanno operato.

Nel periodo di espansione economica la assenza di un quadro di riferimento è stata meno evidente. Negli anni '50 il sistema delle partecipazioni statali ha infatti portato avanti un proprio originale contributo di espansione e modernizzazione del nostro sistema economico.

È di questi anni la presa di coscienza del nuovo ruolo dell'impresa a partecipazione statale che persegue il duplice obiettivo dello sviluppo dei settori industriali e della creazione di moderne strutture produttive nel Mezzogiorno.

Sono di questi anni, infatti, la ristrutturazione della siderurgia nell'ambito dell'IRI, i primi sviluppi, con l'ENI, della nuova politica degli idrocarburi, dalla di-

sciplina del metano ai nuovi rapporti con paesi produttori.

Dalla fine degli anni '60 si è manifestata una caduta di efficienza del sistema: si sono rivelate deficienze e lacune nel suo ordinamento; si sono avute distorsioni nel suo funzionamento in parte connesse con una perdurante crisi delle istituzioni pubbliche; sono venuti alla luce errori e responsabilità di direzione.

In questi anni sono emersi con evidenza gli effetti della perdurante mancanza di completi programmi di politica industriale; mancanza che non solo ha privato il sistema di consapevoli e coerenti linee di sviluppo, ma ne ha favorito la distorsione, rendendo possibili decisioni ispirate a discutibili criteri di espansione di gruppo e, talvolta, a mere considerazioni di potere.

Avvenimenti più recenti sono apparsi indici rivelatori di tendenze all'espansione addirittura indiscriminata, senza cioè ragioni serie di integrazione (EGAM). Fatti specifici, sintomatici di disfunzioni, possono poi considerarsi sia le lotte all'interno di alcuni enti di gestione (ad esempio ENI), sia le notizie relative ad operazioni di grande impegno finanziario sulla cui legittimità si è a lungo discusso (ad esempio acquisto azioni Montedison), sia da ultimo fatti e notizie relative ad attività considerate illecite, svolte, in connessione con gruppi industriali stranieri, da persona chiamata a presiedere una importante « finanziaria » (Finmeccanica). Sotto altro aspetto, il sistematico riproporsi di operazioni di trasferimento di aziende ad enti di gestione, l'allargamento delle aree di perdita (ad esempio nelle linee di navigazione di PIN e nell'ALITALIA) unitamente alla questione della chimica (vicende del piano chimico e dei programmi di investimento nel settore), hanno reso manifesto lo stato di crisi in cui il sistema è entrato in molti dei settori più significativi dell'intervento pubblico.

È in questo contesto che la commissione è stata chiamata ad esprimere un giudizio e a formulare proposte per un migliore assetto organizzativo e funzionale.

9. Le partecipazioni statali debbono essere considerate in relazione al ruolo che sono chiamate a svolgere nel sistema economico italiano, senza dimenticare che, almeno per origini storiche, esse sono in un certo senso espressione della debolezza della nostra economia.

L'azione delle partecipazioni statali si collega concettualmente a obiettivi di sviluppo e finalità sociali che il sistema economico non realizza spontaneamente nel suo interno dinamismo.

Lo sviluppo dell'apparato produttivo del paese dipende in larga misura da scelte di indirizzo (allargamento della base produttiva, incremento dell'occupazione, estensione dei consumi sociali, eccetera) e da interventi coordinati, intesi ad assicurare il progresso tecnologico e la competitività internazionale del sistema industriale.

In virtù di questa formula è possibile garantire l'autonomia di impresa nel quadro della politica industriale del Governo, e utilizzare capitale privato in aziende controllate dallo Stato.

La commissione ha lavorato nel clima di una profonda crisi di struttura del nostro sistema economico. Non ha potuto non avvertire l'influenza dei moniti che sollecitano la più responsabile presa di coscienza delle cause remote del dissesto e l'urgenza di porvi riparo.

L'economia italiana deve compiere un notevole salto di qualità e a tale scopo le partecipazioni statali potranno svolgere un ruolo essenziale.

In questa ottica di un più deciso impegno del sistema delle partecipazioni statali la commissione ha portato il suo esame sugli accennati aspetti patologici che richiedono interventi correttivi.

Proprio perché il punto centrale dei rilievi e delle valutazioni critiche è da ricercare nella espansione del sistema fuori da una visione strategica dello sviluppo, per risalire la china bisogna anzitutto richiamarsi alle finalità generali e permanenti che giustificano le partecipazioni statali in un paese ad economia di mercato, inserito nella Comunità economica europea e nel libero mercato internazionale, che vuole continuare ad essere compreso fra i grandi paesi industriali del mondo.

La prima finalità generale e permanente è quella di dare impulso alle strutture produttive del paese nel suo complesso e conseguentemente all'occupazione. Le risorse materiali ed imprenditoriali dello Stato debbono, pertanto, essere orientate verso iniziative che investono i punti di debolezza strutturale del sistema produttivo, verso le situazioni che minacciano di incepparne la espansione o di determinarne l'involuzione o il regresso, e non essere disperse in intraprese a ventaglio su tutto lo

scacchiere industriale senza alcun riferimento ad un preciso disegno.

In questa prospettiva, la presenza della imprenditorialità pubblica può essere giustificata solo dalla effettiva funzione che essa svolge: propulsiva in certi settori fondamentali per lo sviluppo autonomo della nostra economia; in altri campi, antimonopolistica, o di riequilibrio territoriale o di organizzazione, con criteri di economicità, di servizi necessari alla collettività ed allo sviluppo dell'imprenditorialità privata specie media e piccola.

In sintesi è da accentuare il ruolo essenziale che le partecipazioni statali sempre più sono chiamate ad assolvere per la realizzazione di una struttura industriale ad alta qualificazione tecnologica e di un apparato di ricerca scientifica, capace di assicurare insieme la tutela dell'indipendenza nazionale e di una visione nazionale degli obiettivi di sviluppo.

Deriva da queste osservazioni che il riordinamento delle partecipazioni statali dovrebbe cominciare col considerare, in modo graduale e realistico ma anche con coerente fermezza, quanta parte delle imprese sotto controllo statale debba essere mantenuta nel sistema ovvero trasferita o diversamente organizzata. In un certo senso il problema degli « smobilizzi », come quello opposto dell'ingresso in nuovi settori, come quello della verifica dei criteri di accorpamento delle aziende, dovrebbero essere considerati problemi sempre presenti. Le aziende giornalistiche dovrebbero, ad esempio, essere escluse dal novero delle imprese a partecipazione statale.

È chiaro che, in un momento di grave crisi, obiettivi di questo tipo non sono facilmente conseguibili. Non di meno è necessario che essi siano tenuti ben presenti.

Si dovrebbe poi affermare con chiarezza che, di massima, è estranea alla logica operativa delle « partecipazioni statali » la acquisizione di aziende già esistenti e, in ogni caso, che operazioni di acquisizione di questo tipo debbono essere espressamente autorizzate dall'autorità di Governo e rese note al Parlamento.

Si deve inoltre 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).

Infine, è necessario richiamare l'obbligo di legge per gli enti di gestione di operare secondo criteri di economicità.

10. L'obbligo della « economicità di gestione » non è un equivalente dell'obbligo del « lucro immediato »; se così fosse non si comprenderebbe perché lo Stato dovrebbe intervenire con società da esso controllate in attività immediatamente lucrative e, quindi, in concorrenza con i privati. L'intervento pubblico sarebbe giustificato solo per spezzare situazioni di monopolio.

In realtà, l'espressione « criterio di economicità » ha un significato più complesso. Se, infatti, essa non vuol dire « obbligo di lucro », certamente esclude criteri di gestione, al netto dei cosiddetti oneri impropri, che importino perdite costanti e sistematiche.

Forse, sinteticamente, a quell'espressione si può attribuire il significato di criterio di gestione che assicuri, in un arco di tempo prevedibile e previsto, una sicura redditività.

Senza arrivare a quanto si tentò in Inghilterra alcuni anni addietro, quando in alcune leggi di nazionalizzazione furono prescritti obblighi di conseguire utili netti entro un certo numero di anni, si potrebbe tentare di dare una più specifica indicazione dei criteri di economicità ed è comunque da ricordare che la loro osservanza è un obbligo di legge vincolante anche per i ministri che danno rilette agli enti di gestione.

Ciò dovrebbe comportare la « formalizzazione » sia delle direttive di Governo agli enti di gestione, sia dei criteri e metodi delle valutazioni finanziarie produttive e tecniche, fatte dagli enti riguardo alle implicazioni operative delle direttive stesse, in modo che il Parlamento sia posto in condizione di essere informato e di dare il suo giudizio sugli indirizzi come sulle valutazioni dell'ente.

11. Un'altra delle finalità generali da richiamare è quella della proiezione europea e multinazionale da dare alle maggiori imprese del sistema, in modo che il controllo pubblico si unisca al dinamismo insito nella creazione di quei legami di collaborazione col capitale privato, nazionale ed estero, che la duttilità della formula societaria di diritto privato consente.

Beninteso, vanno esaminate in concreto le garanzie dirette ad assicurare non soltanto, da parte delle multinazionali, il ri-

spetto di un « codice di condotta » (che, tra l'altro, condanni le sovvenzioni illecite a pubblici funzionari e le contribuzioni finanziarie a partiti politici), ma che siano rivolte a sottoporre i programmi delle multinazionali al vaglio degli interessi nazionali di sviluppo, da compiersi a livello di responsabilità politica.

C'è poi l'esigenza di impostare il problema delle partecipazioni statali nel quadro di prospettive più ampie e profonde in connessione con i temi di politica industriale e in relazione a precisi programmi di ristrutturazione e conversione industriale e di incremento dell'occupazione.

In un momento nel quale la ristrutturazione e la conversione della struttura industriale appaiono la questione più urgente per il paese, non vi è dubbio che il ruolo delle partecipazioni statali nella strategia di questa politica industriale sia per più aspetti decisivo.

Le partecipazioni statali potranno infatti assumere l'attuazione di vasti programmi di settore insieme a nuovi impegni per il decentramento del sistema industriale nel Mezzogiorno, per la ricerca scientifica, per l'agricoltura, per l'industria alimentare, per la ricerca e l'utilizzazione delle materie prime nel territorio nazionale, per una politica coordinata dell'impresa pubblica nel settore nucleare e nella chimica, sulla base di una disciplina delle partecipazioni azionarie di proprietà pubblica coerente con le decisioni politiche sul riassetto di tale ultimo settore.

12. Sempre con riferimento agli aspetti patologici che richiedono adeguati interventi occorre incidere sulle cause che hanno determinato l'accennata commistione tra funzione di salvataggio e funzione di sostegno di indirizzi produttivi suggeriti dalla realtà del mercato e dalle esigenze di sviluppo; aspetti patologici che sono da ricercare nella preminenza in molte occasioni degli interessi particolari e di quelli clientelari, ovvero nell'applicazione distorta di leggi o di atti di indirizzo.

Su un piano propriamente gestionale e per contrastare e contenere fenomeni da più parti denunciati di accentramento e burocratizzazione all'interno di enti e imprese è necessario utilizzare al massimo le esperienze dei dirigenti e delle altre componenti interne, dando ad esse maggiore possibilità di espansione, introducendo opportune misure anche statutarie per assicurare la piena autonomia delle società opera-

tive e la responsabilità degli amministratori delle finanziarie. Autonomia e responsabilità sono condizioni essenziali perché la gestione abbia un carattere più imprenditoriale; per evitare ingerenze preventive, spesso disarmanti e sempre frustranti, per impedire che il sistema, al livello di aziende e di finanziarie, sia soffocato dalle scelte dei vertici fuori del quadro manageriale e sia burocratizzato dalla eccessiva valorizzazione del lavoro di ufficio piuttosto che da quello in azienda.

È chiaro che non si tratta di privare l'ente di gestione di sue funzioni unitarie, ma piuttosto di far sì che tali funzioni si concretino in quella messa a punto di strategie e di programmi generali per il gruppo che è ragione d'essere e compito primario dello stesso ente di gestione.

Opportune norme statutarie potranno disciplinare i modi di esercizio di tale funzione, in modo non necessariamente omogeneo per i diversi enti, ma rispettando alcuni standards minimi quali il rispetto del principio di collegialità e la partecipazione delle società operative al processo di elaborazione dei programmi di gruppo.

Infine, sia a livello di ente che di società, è essenziale adottare provvedimenti per la generale ed inderogabile osservanza del principio che fa divieto ai presidenti, agli amministratori delegati e agli altri amministratori con poteri di svolgere altre attività imprenditoriali o comunque attività in conflitto di interessi.

Si sottolinea l'esigenza che la legge con la quale saranno introdotte norme sulla nomina dei presidenti degli enti di gestione contenga disposizioni sui requisiti personali e professionali, sulle incompatibilità e, oltre che sulla durata dell'incarico, su condizioni e limiti della eventuale conferma.

Tutti gli amministratori, di enti e società, debbono depositare presso il Ministero delle partecipazioni statali, all'atto della nomina, una dichiarazione descrittiva completa dei beni e dei redditi propri e dei familiari.

III. — *L'organizzazione interna del sistema e criteri di riordinamento - Proposte.*

13. Le iniziative idonee a correggere la struttura del sistema debbono partire dalla considerazione già svolta che esso non è stato adeguatamente alimentato da impulsi di politica industriale programma-

ta nelle sedi di governo, né da flussi circolari di informazione che valorizzino le autonome capacità e responsabilità di ciascuna delle sue componenti.

In altri termini, rispetto alle funzioni fondamentali assegnate al sistema nel suo complesso e alle sue singole componenti, quelle nei fatti esercitate si sono talvolta allontanate da esse e si può cogliere una tendenza alla decisione del caso singolo in una indistinzione di compiti, che per un verso mette in ombra i compiti di indirizzo politico e di coordinamento tecnico e gestionale (quelli cioè che, nelle intenzioni dei creatori del sistema, dovevano spettare, rispettivamente, agli organi di governo e agli enti); per l'altro, privilegia le decisioni di investimento dettate dalla logica degli interessi di apparato, siano essi quelli della dirigenza politica o delle strutture degli enti, o di entrambe.

Premessa questa constatazione, sono state individuate come cause di disfunzione del sistema:

i fattori che concorrono a farne un sottosistema separato dal mercato, incapace di esercitare su questo stimoli promozionali e sottratto alle sue regole; e ciò indipendentemente da diversi stimoli e controlli, utili a potenziare e a misurare la efficienza della gestione;

quelli che ne distorcono le finalità, indirizzandolo verso politiche generatrici di squilibrio finanziario, o verso politiche di accrescimento dimensionale o comunque non collimanti con gli indirizzi di politica economica e industriale accolti nelle sedi di governo e prevaricanti nei confronti di questi;

quelli che per un eccesso di rigidità delle linee di comando, riducono l'autonomia aziendale, e quindi la capacità di progettazione, di proposta e di rischio, che sono i valori da salvaguardare in un sistema industriale;

quelli che alimentano una dinamica espansiva illimitata degli enti anche in settori nei quali altri enti sono presenti, con conseguente creazione di iniziative sovrapposte, di doppioni, di dispersione di attività;

quelli che favoriscono un accentramento di responsabilità verso i vertici del sistema, generando confusione fra responsabilità e indirizzi strategici e responsabilità e decisioni operative, a danno di una chiara e percepibile ripartizione dei ruoli.

Di tali fattori di disfunzione alcuni hanno radici nel sistema politico, nei modi

di formazione del consenso a favore dei partiti e in connessione col pluralismo interno di questi; altri si legano a disfunzioni istituzionali.

In particolare, la storia delle partecipazioni statali è anche una storia di supplenze: non solo dell'imprenditorialità privata, ma di una politica, e dei relativi strumenti, di piena occupazione, della efficienza delle pubbliche amministrazioni, dell'autonomia finanziaria dei partiti.

Sarebbe ingenuo ignorare la rilevante incidenza delle cause di distorsione esterne al sistema proprio nel momento in cui si vogliono attivare degli antidoti nei confronti dei fattori interni. L'efficacia di questi è per necessità condizionata dall'ambiente generale in cui le partecipazioni statali operano e sarebbe in ogni caso ingiusto, oltre che metodologicamente scorretto, trasformare in un processo alle partecipazioni statali quella che deve essere una più ampia e ponderata riflessione critica sul funzionamento delle nostre istituzioni politiche e sull'efficienza degli apparati amministrativi. È legittimo chiedersi se i vizi che si sono rivelati all'interno del sistema non avrebbero potuto essere da tempo corretti o attenuati attraverso un maggiore impegno dell'attività di governo nei compiti di indirizzo e di coordinamento; con il completamento e il rafforzamento degli istituti e delle procedure della programmazione economica; con il rinnovamento tempestivo dell'apparato della pubblica amministrazione e una seria azione di riforma amministrativa tale da evitare il ricorso, divenuto necessario e abituale, ad organi surrogatori, autonomi rispetto all'amministrazione dello Stato.

Di tutto questo occorre esser coscienti, da un lato per non farsi illusioni sull'efficacia di una possibile riforma delle partecipazioni statali a sé stante, dall'altro per non impostare quest'ultima sulla base di una sterile acrimonia nei confronti del sistema.

14. Le disfunzioni e le carenze fin qui rilevate offrono « a contrario » il quadro di insieme delle esigenze prioritarie da aver presente in vista del riordinamento.

Si è detto che il sistema si è sviluppato in taluni settori fuori da una visione strategica coerente con precise linee di programmazione, che si è proceduto talvolta all'acquisizione di aziende per operazioni di puro salvataggio, che in taluni casi, le spinte espansive sono state alimentate più

da una logica di potere che da una chiara strategia industriale.

L'azione di riordino dovrebbe partire da questa prima esigenza: individuare le aziende e le unità produttive che sono veramente essenziali all'azione complessiva delle partecipazioni statali e quelle che invece vi occupano una posizione marginale e che addirittura non hanno alcun ruolo da svolgere nel settore pubblico e pertanto, almeno in prospettiva, dovrebbero essere restituite al settore privato.

Si è detto che esistono sovrapposizioni; doppioni di aziende operanti nello stesso campo, inquadrare in enti di gestione diversi; dispersioni di attività.

Una seconda esigenza di riordino è quella di realizzare una maggiore omogeneità operativa, procedendo all'accorpamento delle società dello stesso settore, quale che sia l'ente cui appartengono; inquadrando nelle « finanziarie » esistenti e, ove non esistano sotto aziende « capo-gruppo », sulla base di criteri che tengano conto, oltre che della omogeneità merceologica, delle esigenze di integrazione produttiva.

È stata tuttavia sottolineata l'esigenza di evitare concentrazioni tali da mortificare il principio della concorrenza o ledere l'iniziativa economica di imprese private, specie medie e piccole.

15. L'approfondimento del tema dei livelli di accorpamento e di aggregazione delle aziende, fa emergere la questione degli enti di gestione, del loro ruolo, della loro funzione, della loro riforma. Si è innanzitutto rilevato che l'ente di gestione esercita la funzione di massima istanza organizzativa del sistema delle partecipazioni statali e che il suo carattere polisettoriale offre vantaggi indiscutibili.

È proprio la indubbia consistenza di questi vantaggi che induce, tuttavia, a chiedersi se ogni e qualsiasi struttura polisettoriale sia in grado di assicurarli e se, al di là di certi limiti dimensionali e di compatibilità fra i settori integrati, non si determinino cause che tendano, in tutto o in parte, ad annullarli. È stato posto cioè il problema dei limiti funzionali della polisettorialità.

Il discorso sulla polisettorialità rischia di diventare tuttavia astratto se esso è avulso dalla questione del ruolo e delle funzioni dell'ente di gestione. Su questo problema l'orientamento prevalente della

Commissione è nel senso di indicare l'esigenza di una migliore definizione, anche statutaria, dei compiti propri dell'ente di gestione, in modo da evitare una commistione tra le funzioni e le responsabilità inerenti alla strategia di gruppo e i compiti e le responsabilità più propriamente gestionali.

È stata concordemente affermata la necessità di porre a riparo le aziende operative e le « finanziarie » da ingerenze burocratiche da parte degli enti che devono funzionare da diaframma tra gli organi di comando politico e le aziende operative, e non costituire sovrastrutture soffocanti. In particolare l'ente dovrebbe per un verso tradurre le direttive politiche in linee di comportamento delle finanziarie e delle imprese, e per l'altro presentare al Governo proposte che vengano dal mondo delle imprese in modo che siano convertibili in linee di politica industriale. Anche per questo, assicurare quella maggiore autonomia e responsabilità gestionale delle aziende di cui si è parlato all'inizio è stata riconosciuta esigenza molto viva.

Quanto al numero ed alle attività degli enti di gestione, è comune convincimento che l'assetto presente debba essere sensibilmente riformato.

È stata prospettata la tesi, in considerazione dei vantaggi della polisettorialità e della necessità di assicurare unità di indirizzo alle partecipazioni, di prevedere un unico ente di gestione, configurato non come una « finanziaria », responsabile patrimonialmente delle partecipazioni (la proprietà dei pacchetti di controllo dovrebbe, secondo tale proposta, essere trasferita al demanio dello Stato), ma come una agenzia che esercita un numero limitato e specifico di funzioni attribuite dal Governo.

L'organizzazione sottostante all'unico ente, e cioè l'aggregazione delle aziende in « finanziarie », non sarebbe materia di direttiva politica.

I moduli di aggregazione delle unità produttive devono, secondo questa tesi, essere funzionali rispetto alla strategia e la loro validità può essere giudicata solo in riferimento ai problemi che devono essere risolti.

Si tratta di questioni che investono in via esclusiva la responsabilità del *management* pubblico e che devono essere considerate sempre aperte e soggette a continue verifiche alla luce degli obiettivi di produzione da conseguire.

Al polo opposto di questa tesi è emersa la proposta di costituire diversi enti di gestione tendenzialmente settoriali, sottoposti alla vigilanza e al controllo politico dei Ministeri rispettivamente competenti per i relativi settori.

Questa struttura renderebbe quasi superflua l'aggregazione per « finanziarie » e per questa via semplificherebbe la linea di comando del sistema.

In posizione mediana, rispetto alle due tesi opposte dell'ente unico e della molteplicità degli enti, la maggioranza della Commissione ha manifestato preferenza per una struttura centrata su un numero limitato di enti, con caratteristiche di polisettorialità funzionale.

È stato ritenuto in particolare che l'ente terme e l'ente cinema siano troppo atipici per essere considerati nell'ambito del sistema delle partecipazioni statali.

Al raggruppamento delle partecipazioni in un numero ristretto di enti, articolati all'interno in finanziarie di settore, dovrebbero corrispondere una maggiore autonomia e un maggior decentramento nell'ambito del gruppo e un più funzionale assetto della programmazione economica, al fine di assicurare il miglior coordinamento della azione economica con le decisioni politiche e l'attuazione dei programmi industriali. Circa i criteri di raggruppamento delle aziende negli enti, è stata altresì formulata in seno alla Commissione la proposta di pervenire tendenzialmente all'inquadramento in due soli enti di gestione, individuati nei due maggiori, ENI ed IRI, a seconda si tratti di attività direttamente o indirettamente connessa con il settore energetico o di attività più generalmente manifatturiera.

D'altra parte sono stati indicati criteri ulteriori di inquadramento, quali la distinzione tra attività manifatturiera e imprese di servizi; la concentrazione in un unico centro di riferimento delle partecipazioni pubbliche nel settore chimico; l'aggregazione delle imprese del sistema che provvedono all'approvvigionamento di materie prime, in modo da consentire un potenziamento della politica generale delle materie prime; il raggruppamento dei settori agricolo-alimentare e della distribuzione.

Si tratta di linee di riaccorpamento da tenere presenti, per alcuni commissari, a livello delle società finanziarie, per altri a livello di enti di gestione, salvo il criterio della aggregazione secondo l'attività prevalente.

Per quanto concerne il settore degli istituti di credito appartenenti alle partecipazioni statali, i relativi problemi non possono essere considerati se non in stretta correlazione con la più generale e diversa tematica dell'ordinamento bancario e pertanto dovranno essere approfonditi nel quadro più ampio di una eventuale riforma della legislazione sull'esercizio del credito.

È comunque necessario evitare che le banche a partecipazione statale siano destinate di speciali direttive impartite dall'ente di gestione nel quale sono inquadrare.

16. Riguardo agli amministratori e ai dirigenti, la Commissione, dopo aver ribadito il più rigoroso divieto di curare direttamente o indirettamente attività imprenditoriali private, afferma la necessità di adottare procedimenti di scelta che diano garanzie di possesso delle qualità professionali e delle capacità di *management* dimostrate sul piano operativo, nonché affidamento di correttezza e di personale disinteresse.

Alcuni componenti la Commissione hanno sostenuto l'opportunità di costituire, accanto al consiglio di amministrazione di ogni società, un comitato di garanti, nominati in parte dall'ente di gestione, in parte dagli azionisti di minoranza, in parte dalle maggiori istituzioni creditizie che concorrono al finanziamento delle società. Tale comitato avrebbe la specifica funzione di nominare i dirigenti.

Anche al fine di tutelare l'economicità delle gestioni, la Commissione raccomanda l'adozione di norme interne e di criteri generali per la sostituzione di amministratori responsabili di gestioni ripetutamente negative.

17. In sintesi, i punti che si suggerisce di tener presente sono:

1) l'esigenza di un inquadramento delle aziende nelle « finanziarie » esistenti e, ove non esistano, sotto aziende capo-gruppo, secondo criteri non solo merceologici ma anche di precise valutazioni di integrazione produttiva.

Sotto questo aspetto è opportuno che siano riconsiderati e aggiornati i criteri che hanno dato vita alle finanziarie esistenti;

2) per gli enti di gestione, dopo aver riconosciuto le ragioni che ne giustificano l'istituzione e la permanenza per assicurare il trasferimento alle aziende delle scelte,

delle direttive, degli impulsi di una politica economica, auspicabilmente programmata, l'opinione prevalente è che essi devono corrispondere a quel carattere di polisettorialità funzionale in precedenza chiarito. Si ribadisce altresì l'assoluta necessità che essi mantengano precisi connotati di autorità tecnica, d'imparzialità e di indipendenza dai partiti e da gruppi esterni di pressione così da garantire la conversione degli indirizzi e dei programmi in coerenti strategie aziendali.

Su questa linea gli enti di gestione devono funzionare come filtro tecnico politico istituzionale sia delle direttive volte al sistema delle imprese sia delle esigenze e delle istanze imprenditoriali ed operative provenienti dalle imprese e indirizzate al potere politico.

Si suggerisce inoltre di rivedere gli statuti degli enti di gestione sia per rendere più omogenea la struttura degli enti sia per porre limiti più precisi e quindi maggiormente vincolanti, alla espansione delle loro attività;

3) una maggiore autonomia delle imprese nei confronti degli enti dovrebbe derivare non solo da precise indicazioni di limiti alle funzioni degli enti rispetto alle imprese (indirizzo-controllo), ma anche dalla creazione di organismi collegiali consultivi formati da esponenti responsabili delle imprese, chiamati ad affiancare gli organi direttivi degli enti di gestione al momento delle scelte programmatiche generali, della elaborazione delle strategie di gruppo, della preventiva composizione dei contrasti nelle questioni di interesse comune alle varie aziende del gruppo;

4) sulla gestione interna del sistema, al riconoscimento della autonomia di gestione e quindi dei valori di imprenditorialità, deve corrispondere la generalizzazione di criteri di professionalità nella scelta di tutti i quadri direttivi delle aziende, delle finanziarie, degli enti. La particolare posizione degli enti e i compiti ad essi affidati rendono necessario che la scelta dei presidenti cada su persone di alta capacità professionale e di indiscussa probità, tali da offrire le maggiori garanzie per le funzioni che sono chiamati a svolgere, di cui è superfluo rilevare la profonda incidenza nella vita economica e sociale del paese, e il cui esercizio richiede massima responsabilità. In questi limiti ed in considerazione dello stretto collegamento della funzione presidenziale con gli organi responsabili del po-

tere politico si giustifica per la scelta dei presidenti la competenza del Governo, salva l'informativa al Parlamento di cui si dirà in seguito.

Da alcuni commissari è stata sottolineata l'inopportunità che siano chiamati alla presidenza degli enti dirigenti degli stessi, considerando che le funzioni proprie dei presidenti consigliano l'utilizzazione di personalità esterne.

IV. — *Il finanziamento - Proposte.*

18. Lo squilibrio tra indebitamento e capitale di rischio, presente in tutte le imprese italiane, risulta accentuato nelle imprese a partecipazione statale. In particolare è più elevata l'esposizione di queste verso le istituzioni creditizie sia per il credito a breve sia per quello a medio e lungo termine.

Alla base di questo maggiore squilibrio nella struttura finanziaria si usa indicare, in aggiunta a quelli influenti sulla generalità delle imprese, due ordini di fattori: da un lato, quelli che influiscono negativamente sulla redditività e quindi sull'auto-finanziamento, rappresentati dai cosiddetti «oneri impropri» e dall'offerta di taluni prodotti a prezzi non economici; dall'altro, quelli connessi all'entità dei fabbisogni di credito derivanti dalla scarsità dei capitali di rischio e dalla forte espansione della capacità produttiva in settori caratterizzati da tempi lunghi per la realizzazione degli impianti e per l'avvio di una gestione redditizia.

Per una corretta impostazione del problema del finanziamento occorre distinguere le attività svolte dalle imprese a partecipazione statale secondo criteri che facciano riferimento alle condizioni di impiego dei fattori produttivi e di vendita dei prodotti. Per le imprese che operano in condizioni concorrenziali, le esigenze finanziarie sono quelle tipiche delle aziende private e analoghi debbono essere i modi per soddisfarle. Diverso è il discorso per le imprese che non fanno riferimento al mercato; se la fissazione dei prezzi amministrati dei beni e dei servizi prodotti persegue principalmente obiettivi sociali, ponendo in secondo ordine l'andamento economico delle imprese, le esigenze finanziarie di queste ultime, la cui gestione dovrà pur sempre ispirarsi a criteri di economicità, necessiterà di integrazioni a mezzo di contributi

e di sovvenzioni compensative della mancata remuneratività dei prezzi imposti.

Per le imprese che operano secondo le condizioni del mercato, poiché il perseguimento dell'efficienza produttiva comporta normalmente la realizzazione di profitti, il risparmio interno dovrebbe costituire una fonte non secondaria di finanziamento.

Affinché il capitale di rischio si mantenga in adeguata proporzione con l'indebitamento, dovrebbe essere attivato anche il canale azionario, e in particolare l'afflusso di capitale privato, pur nei limiti della presenza prevalente e del controllo dell'ente di gestione.

È certo che nell'attuale situazione un afflusso di capitali privati nel sistema delle partecipazioni statali è notevolmente problematico e che tale afflusso presuppone la soluzione di problemi molto complessi, sui quali la Commissione non ha alcuna competenza.

Tuttavia una consistente presenza, in posizione minoritaria, di capitale privato nazionale, o anche straniero, nelle imprese a partecipazione statale è concordemente riconosciuta utile e da incoraggiare, soprattutto ai fini di una maggiore garanzia della osservanza dei principi di economicità nelle varie gestioni.

Tale finalità potrebbe essere perseguita anche adottando forme privilegiate di azioni, con esercizio ridotto del diritto di voto, ma con remunerazione più sicura o elevata, quali ad esempio le azioni di risparmio.

Alla copertura dei fabbisogni finanziari a medio e a lungo termine potrebbero contribuire ampiamente le emissioni obbligazionarie, in particolare le emissioni di obbligazioni convertibili, almeno nella prima fase di riorganizzazione delle partecipazioni statali; in tale fase sarebbe infatti difficile riuscire ad attrarre capitali di rischio privati.

Per quanto concerne il ricorso, per il finanziamento, alle istituzioni creditizie, esso dovrebbe avvenire in concorrenza con le imprese private sia per il credito ordinario, sia per quello agevolato.

L'esigenza di disporre di fondi a brevissimo termine per la gestione di cassa potrebbe essere soddisfatta, almeno parzialmente, assicurando la presenza, nei gruppi, di imprese per loro natura fortemente liquide e lo stesso ente di gestione potrebbe, attraverso gestioni di cassa unificate, ridurre in certa misura queste esigenze.

Un'altra fonte di finanziamento degli enti di gestione è rappresentata dai fondi di dotazione e dai loro aumenti.

19. Il tema dei fondi di dotazione ha assunto nei lavori della commissione un particolare rilievo.

Non sono sorte obiezioni alla tesi secondo cui i fondi di dotazione servono a svolgere funzioni analoghe a quelle dei capitali di rischio delle imprese private.

Né si è negato da alcuno la evidente necessità di mantenere anche nelle imprese a partecipazione statale una proporzione tra mezzi finanziari propri e quelli prelevati sul mercato con operazioni di indebitamento.

Sotto questo aspetto è stato considerato anche il problema della remunerazione dei fondi di dotazione. Se i fondi di dotazione sono destinati in gran parte all'incremento dei mezzi propri delle imprese controllate dagli enti è giusto in via di principio che essi, come i capitali delle imprese private, ricevano una remunerazione.

Ma a questo punto la questione dei fondi di dotazione è apparsa strettamente legata a quella dei cosiddetti « oneri impropri ».

In merito agli oneri impropri è stato rilevato che essi non sono riducibili ad un concetto unitario avente un contenuto preciso.

Se ci si riferisce al complesso dei fattori non economici che gravano sulle aziende (eccessiva rigidità del peso di manodopera, impossibilità di chiudere stabilimenti in perdita, oneri sociali, assenteismo, conflittualità, iniziative di natura sociale surrogatorie delle carenze pubbliche, eccetera) si tratta di dati negativi della condizione delle imprese, comuni sia alle aziende pubbliche che a quelle private, ed ai quali è necessario far fronte mediante iniziative dell'autorità politica di carattere generale.

Se ci si riferisce agli oneri inerenti ad una particolare localizzazione (esempio dell'Italia meridionale), essi dovrebbero essere, di massima, compensati nella misura in cui esistono norme sugli incentivi, valide per tutte le imprese.

Ove tuttavia, in casi particolari (quale ad esempio si verificano sovente nel Mezzogiorno), siano imposti alle imprese a partecipazione statale compiti specifici particolarmente onerosi, occorre, ai fini della approvazione della legge speciale all'uopo necessaria, che al Parlamento siano comunicati sia gli obiettivi che si intende perseguire, sia la valutazione tecnica e finanziaria data dall'ente di gestione, in modo che sia possibile considerare tutte le implicazioni produttive, sociali, tecniche e

finanziarie e regolare a parte gli oneri conseguenti.

Una proposta è stata, altresì, avanzata, con riserva di alcuni commissari, per queste ipotesi di oneri particolari imposti dall'autorità politica: il ricorso all'istituto della gara di appalto aperta anche ad imprese private, in modo da assicurare l'attuazione dell'iniziativa al costo più basso.

Da quanto precede si desume che una precisa finalizzazione appare necessaria per i finanziamenti destinati alla copertura di tali oneri specifici, ma un certo grado di finalizzazione è necessario anche per i fondi di dotazione.

Si è sostenuto nella Commissione che la finalizzazione vada prevista per settori e proprio nelle leggi che dispongono gli aumenti dei fondi di dotazione.

Tuttavia la maggioranza della commissione afferma che tale finalizzazione non può essere prevista nelle leggi che dispongono gli aumenti dei fondi stessi in quanto creerebbe vincoli ingiustificati e non compatibili con l'autonomia imprenditoriale e operativa che è connaturata al sistema.

In ogni caso la finalizzazione deve essere desunta da una più chiara e puntuale enunciazione dei programmi complessivi di investimento degli enti, programmi da disaggregare per settori e per obiettivi, e secondo precise previsioni di finanziamento, mediante specificazione della provenienza delle risorse da impiegare (autofinanziamento, indebitamento, fondo di dotazione).

Queste esigenze possono essere soddisfatte sia corredando le relazioni ministeriali che accompagnano le proposte di aumento dei fondi di dotazione con documentazioni e dati più precisi ed analitici, sia mediante la presentazione in Parlamento di relazioni programmatiche degli enti veramente complete ed esaurienti.

In conclusione gli aumenti dei fondi di dotazione debbono essere destinati, di norma, ad aumento del capitale delle società finanziarie o delle aziende operative: pertanto, come aumento del capitale di rischio, devono essere remunerati.

Gli stanziamenti che sono invece conferiti a titolo di finanziamenti per oneri impropri non importano, di norma, remunerazione, ma devono essere rigorosamente finalizzati.

20. Altro problema è quello del ripianamento delle perdite, che in questo momento ha assunto dimensioni notevoli.

È emersa nella commissione una tesi, largamente condivisa, secondo cui detto problema deve essere tenuto nettamente distinto da quello del finanziamento delle attività produttive e degli investimenti; le perdite debbono essere coperte con provvedimenti legislativi *ad hoc* piuttosto che con aumenti dei fondi di dotazione, i quali, essendo inseriti nel bilancio dello Stato tra le spese di investimento, non possono servire al ripianamento di perdite. Chiaramente questa linea non esclude deroghe imposte da esigenze tecniche dirette ad assicurare necessari apporti finanziari alle aziende. Di tali deroghe deve comunque essere informata l'autorità politica.

Inoltre, è stato rilevato che non è accettabile la tendenza a basarsi esclusivamente sui bilanci consolidati degli enti di gestione per fare una valutazione globale delle varie gestioni. Al fine di una considerazione più penetrante della situazione dei vari settori produttivi sarebbe invece necessario avere un quadro dei conti economici delle società, eventualmente raggruppate per settori omogenei, in modo che emerga chiaramente quali sono i settori che perdono e quali quelli che conseguono utili.

È stato, a questo riguardo, osservato che il trasferimento di risorse da settori attivi a settori in perdita dovrebbe essere competenza dell'autorità politica, più che dello stesso ente di gestione. Quanto meno l'autorità politica dovrebbe avere gli strumenti per conoscere in qualsiasi momento i trasferimenti che sono operati o sono in corso.

Per quanto riguarda la contabilità degli enti di gestione, delle società finanziarie e delle società operative è stata innanzitutto rilevata la necessità di una omogeneizzazione dei bilanci dei singoli enti mediante l'adozione di uno schema unico per tutti.

In allegato al bilancio dovrebbero essere presentati, altresì, i conti economici e gli stati patrimoniali delle singole società dell'ente, comprese quelle costituite all'estero. A disposizione del Governo dovrebbe poi essere, sempre, per ciascun ente, l'elenco completo delle partecipazioni dirette ed indirette possedute, che superino una certa percentuale, con il valore di carico di ciascuna di esse. È sembrato infine opportuno che tutte le società siano sottoposte alla normativa sulla contabilità prevista dalla legge n. 216 del 1974 istitu-

tiva della commissione sulle società e le borse, per quanto attiene alla certificazione dei bilanci.

V. - *L'amministrazione pubblica delle partecipazioni statali e l'organizzazione del sistema - Proposte.*

21. Il tema delle partecipazioni statali e le proposte di riordinamento sono stati considerati dalla commissione anche in connessione con problemi di politica industriale e in relazione ai programmi di ristrutturazione e conversione industriale.

In questo contesto la commissione non poteva non portare il suo esame su alcuni temi istituzionali dell'ordinamento della amministrazione pubblica dell'economia al fine di esprimere una valutazione su istituti e strumenti cui affidare la decisione e l'attuazione delle scelte.

È parso a tutti evidente che le scelte che incidono sulla politica industriale generale non possono essere affidate agli enti di gestione delle partecipazioni statali. Compiti del genere comportano valutazioni globali di interesse generale necessariamente dissociate da valutazioni di interesse immediato di gruppo.

Ne deriva che il momento politico debba incentrarsi nelle autorità responsabili della programmazione, della politica economica e nel quadro dell'assetto istituzionale ritenuto adeguato.

I problemi che sorgono a questo riguardo, sul piano generale dell'ordinamento del Governo e delle funzioni di indirizzo e di coordinamento nei vari settori di azione pubblica, non possono evidentemente formare oggetto di analisi completa in questa sede.

Basterà ricordare che nessuno ormai disconosce la necessità di procedere a un rinnovamento profondo, sul piano legislativo, delle norme sull'ordinamento e sull'organizzazione del Governo e che le questioni che al riguardo si pongono sono state largamente approfondite e discusse.

Peraltro, se la tematica istituzionale generale (sul numero e sulle attribuzioni dei Ministeri e dei collegi di Ministri, sulla istituzione di alti commissari o di sottosegretari permanenti, sulla posizione giuridica dei Ministri senza portafoglio e dei sottosegretari di Stato, sugli atti normativi e di indirizzo del Governo) esorbita certamente dai compiti della Commissione, non si può non rilevare come gran parte delle questio-

ni oggi dibattute con riferimento a proposte di affidare responsabilità decisive di politica economica a nuove strutture collegiali, pongano in primo piano profili istituzionali di riordinamento della funzione di Governo. Ne risulta anche per questo aspetto rafforzata l'impellente necessità di dare spazio e contenuto preciso alla funzione di coordinamento e di porre un freno alla frammentazione e alla dispersione in atto delle competenze ministeriali, sì da ridurre il tasso di conflittualità tra uffici che seriamente minaccia la stessa governabilità del sistema amministrativo.

Le considerazioni che precedono esprimono premesse necessarie all'esame del problema specifico dei poteri e dei doveri dell'apparato di Governo nel sistema delle partecipazioni statali.

Le osservazioni che seguono poggiano a loro volta su un duplice presupposto. Da un lato, la necessità di avviare un processo di concentrazione di funzioni, sì da dare un punto di riferimento unitario all'azione di indirizzo e di controllo a livello di Governo. Dall'altro, la necessità che il sistema delle partecipazioni statali, per le leggi che ne disciplinano le strutture e il funzionamento e per le finalità pubbliche che ne dominano i comportamenti e i processi di manifestazione delle volontà, deve essere oggetto, nonostante il pluralismo di enti e imprese, di una attività amministrativa omogenea distinta da quelle delle amministrazioni di settore. L'unitarietà della disciplina amministrativa impone collegamenti istituzionali con un centro nettamente individuato di imputazione di responsabilità politica.

Anche per questo, quello dei poteri e dei doveri dell'apparato di Governo sul sistema delle partecipazioni statali è uno dei punti più delicati.

22. La soluzione adottata con la legge istitutiva del 1956, poi integrata con decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n. 554, si è rivelata nei fatti insoddisfacente. Le critiche e le perplessità non investono i fini che si sono voluti perseguire, col creare un responsabile politico delle partecipazioni statali in seno al Governo (ed un'autorità specifica di vigilanza e tutela) e, successivamente, col collegare le partecipazioni stesse alla programmazione, attraverso i poteri del CIPE.

Problematica si è invece rivelata la capacità dei congegni così costituiti a realizzare quei fini.

Considerando i dubbi manifestati in proposito da varie parti, si è constatato che nell'assetto attuale esiste un inevitabile limite funzionale del Ministro per le partecipazioni statali. Questi può e deve concorrere, infatti, all'elaborazione di una politica economica, ma non può dirigere una politica dell'industria, generale ed unitaria, né assumerne pienamente la responsabilità.

Partendo da questa constatazione è stata considerata come esigenza di primo piano la ricerca di un più funzionale assetto di Governo, nel quale quelli che oggi appaiono frammenti di direzione economica possano ricomporsi in una unica struttura ministeriale, e quindi in una competenza e responsabilità unitaria, a cui siano ricondotte le stesse partecipazioni statali.

In questo ordine di idee, è stata rilevata la necessità di un rinnovamento organizzativo ed è stata espressa in prospettiva, nel presupposto che si realizzino le condizioni per affrontare i temi strutturali e funzionali di una moderna politica economica, l'opportunità, per le esigenze del coordinamento, di istituire dicasteri che, accentrando competenze attualmente distribuite in più Ministeri, identifichino centri unitari di responsabilità politica (ad esempio Ministero dell'economia) nel quadro della responsabilità collegiale del Governo. In attesa che maturino quelle condizioni, sono state considerate le possibilità di unificazione del Ministero delle partecipazioni statali con quello del bilancio e della programmazione economica, ovvero la sua fusione con il Ministero dell'industria.

In coerenza con la tesi sulla revisione dell'attuale organizzazione, è stata altresì prospettata la proposta di una ripartizione delle imprese a partecipazione statale — sempre collegate da enti di gestione — tra diversi ministeri economici con competenza di settore, che verrebbero così a riunire le funzioni di indirizzo dei singoli settori economici con quelli di controllo delle imprese a partecipazione statale, operanti nei settori stessi.

Maggior numero di consensi ha trovato l'opinione secondo cui, ugualmente prescindendo da più vaste riforme collegate al generale riordinamento della funzione di Governo, o da riforme che porterebbero ad un semplice spostamento di competenze, sono da adottare correttivi e modificazioni volti ad accentuare il carattere di autorità di indirizzo e di coordinamento, proprio del Ministero delle partecipazioni statali, potenziando le strutture e gli strumenti di

intervento e procedendo ad un congruo e razionale riordinamento della sua organizzazione interna.

La Commissione è stata concorde nell'affermare che devono essere rafforzate le funzioni di controllo, per garantire l'osservanza delle direttive e degli indirizzi politici. A questo riguardo il Governo deve esercitare in tutta la loro estensione i poteri di intervento in funzione di controllo preventivo. Questi poteri debbono esplicarsi attraverso atti specifici di autorizzazione, da rendere pubblici.

Anche le deliberazioni del CIPE e degli altri organi collegiali di Governo debbono essere rese pubbliche.

Un limite rigoroso dovrà essere imposto per evitare la costituzione di una pluralità di società finanziarie, consentendo il ricorso a società straniere solo in casi di necessità. Analogamente il divieto di ricorrere a società fiduciarie deve essere rafforzato.

I contatti tra enti e Ministero debbono essere continui sì da consentire la conoscenza immediata di tutte le operazioni che abbiano una effettiva rilevanza sulla politica economica nazionale.

Il Governo darà pertanto periodica ed ampia informazione al Parlamento sullo stato di attuazione dei programmi, sulle modificazioni intervenute in sede di attuazione e nei singoli settori. A tal fine non è tanto importante indugiare sulle esposizioni di dettaglio quanto illustrare il significato ed il contenuto operativo di una decisione di investimento e delle modalità del finanziamento dando così modo al Parlamento di svolgere con pienezza di conoscenza il suo essenziale compito di controllo politico.

VI. — *Il ruolo del Parlamento e la questione del controllo esterno - Proposte.*

23. Un rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'attività di indirizzo e di controllo sul sistema delle partecipazioni sta-

tali è stato ritenuto in via generale indispensabile.

Nell'ordinamento vigente il Parlamento svolge funzioni di indirizzo e di controllo sul sistema in tre momenti fondamentali:

a) quando vota disegni di legge di aumento dei fondi di dotazione;

b) quando, nella discussione del bilancio di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali, esamina la relazione programmatica annuale relativa a « ciascuno degli enti autonomi di gestione » in conformità all'articolo 10 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589;

c) quando è investito delle relazioni della Corte dei conti sui singoli enti di gestione in conformità alla legge 21 marzo 1958, n. 259.

Il rendimento generale di tali istituti è stato finora molto deludente, non solo per la discontinuità e la disorganicità con le quali il Parlamento è stato investito di questi problemi ma anche per il carattere occasionale e formalistico degli interventi svolti dallo stesso Parlamento su tali problemi.

Per quanto concerne i provvedimenti legislativi di aumento dei fondi di dotazione degli enti, la documentazione recata a sostegno dei provvedimenti è generalmente scarsa e generica e le finalità e gli obiettivi ai quali i fondi sono stati destinati sono enunciati in modo spesso assai vago.

Per quanto riguarda la relazione programmatica, le difficoltà e i ritardi con i quali negli anni meno recenti è stata generalmente consegnata al Parlamento confermano inoltre una scarsa propensione alla sistematicità ed organicità nell'attivazione del Parlamento su questi problemi.

Infine le Camere non dispongono nemmeno di tempestive relazioni della Corte dei conti sui consuntivi degli enti di gestione.

Un semplice quadro cronologico aggiornato alla fine di ottobre 1975 delle ultime relazioni presentate conferma questo rilievo.

Ente di gestione	Numero del documento	Data di presentazione	Anni di riferimento
IRI	Doc. XI, n. 67	13 ottobre 1975	dal 1964 al 1972
ENI	Doc. XV, n. 9	16 ottobre 1972	dal 1969 al 1971
EFIM	Doc. XV, n. 51	8 aprile 1974	per il 1970-1971
EGAM	—	—	—
Ente cinema	Doc. XV, n. 107	27 gennaio 1971	dal 1965 al 1971
EAGAT	Doc. XV, n. 38	2 luglio 1975	per l'anno 1973

Il rafforzamento del ruolo delle due Camere, deve riguardare ambedue i momenti del rapporto dialettico Governo-Parlamento: quello dell'indirizzo programmatico delle partecipazioni statali, che spetta al Governo di elaborare e di sottoporre al Parlamento nel quadro della sua linea di politica economica generale; e quello del controllo politico sull'attuazione dei programmi e sull'andamento delle gestioni, nel quale il peso del Parlamento è preponderante.

Tale rafforzamento non deve essere inteso come assunzione diretta da parte del Parlamento di funzioni di Governo sulle partecipazioni statali, né come alterazione del principio fondamentale della responsabilità politica del Governo.

Al contrario, si tratta di dare un contenuto effettivo ai poteri costituzionali del Parlamento, rafforzando in tal modo lo stesso ruolo del Governo: come una migliore definizione delle linee programmatiche, degli indirizzi strategici generali e degli obiettivi fissati dal Governo e approvati dal Parlamento conferiscono un quadro di riferimento più certo per l'attività di controllo politico proprio del Parlamento, così un'attività conoscitiva più approfondita e continuativa ai fini del controllo svolta in sede parlamentare, consente una più puntuale e precisa elaborazione delle direttive e degli obiettivi di politica economica da assegnare agli enti in sede di Governo.

Si tratta cioè di dare maggiore consistenza complessiva e maggiore chiarezza alla funzione di guida politica e programmatica generale del sistema.

A questo fine, in aggiunta ad una più rigorosa e puntuale applicazione della legge

per quanto concerne la relazione programmatica (che sarebbe opportuno rendere più rispondente alle esigenze del controllo parlamentare inquadrando, in un documento che abbia i lineamenti di una programmazione pluriennale per settori, le relazioni sui singoli enti di gestione) ed una diversa e più ricca documentazione che accompagni le proposte di aumento dei fondi di dotazione, è matura la esigenza della creazione di una Commissione interparlamentare, formata di un numero ristretto di deputati e di senatori, che abbia compiti permanenti di vigilanza sul sistema.

Una Commissione parlamentare di vigilanza sulle partecipazioni statali potrebbe infatti costituire una innovazione importante per fornire al Parlamento uno strumento idoneo allo svolgimento dei compiti di controllo ed un efficace supporto per quelli di indirizzo.

Come organo di controllo essa dovrebbe essere dotata di poteri di accertamento successivo e di verifica, sempre negli indirizzi dati dal Governo sulle attività svolte e sui risultati delle gestioni, molto consistenti, ma mai tali da costituire nuovi vincoli e appesantimenti rispetto all'autonomia operativa degli enti e delle società.

Dovrebbe essere posto in chiaro inoltre che il potere di indirizzo sulle partecipazioni statali non dovrebbe spettare a questa Commissione, ma al Governo e al Parlamento nel suo complesso.

Questa Commissione dovrebbe avere anche il potere di convocare direttamente i presidenti ed i direttori generali degli enti di gestione al fine della acquisizione di notizie ed informazioni: ovviamente non allo

scopo di dare, sia pure indirettamente, direttive.

Per quanto concerne le nomine degli amministratori degli enti di gestione, queste, per le ragioni già dette, non possono non restare di competenza del Governo, responsabile di esse, come di tutto l'andamento delle partecipazioni statali, di fronte al Parlamento.

Non ostano a questo principio, tuttavia, la fissazione per legge dei requisiti richiesti per la nomina degli amministratori, l'obbligo per il Governo di far conoscere alla Commissione, e per suo tramite al Parlamento, i criteri ai quali si è ispirato nelle sue scelte e le qualifiche professionali dei nominati. Tale obbligo, secondo alcuni, dovrebbe essere assolto preventivamente.

La Commissione di vigilanza potrebbe, con periodicità da stabilire nella legge, riferire al Parlamento sulla sua attività.

La Commissione ha espresso l'opinione che sia da porre chiaramente in luce come l'esigenza emersa dai fatti presi in considerazione, è di rafforzare il modo di svolgimento del ruolo del Parlamento, e non di attribuire alle funzioni del Parlamento un ruolo e un contenuto diverso da quello assegnato dall'ordinamento costituzionale e richiesto dalla necessità di efficienza del sistema delle partecipazioni statali. A suo giudizio, mentre esiste, e va segnalato, il problema di assicurare una effettiva collaborazione tra Governo e Parlamento nella determinazione degli indirizzi e nel controllo sulla attuazione del sistema, è da evitare un'inversione di compiti e una sovrapposizione o una confusione dei relativi ruoli.

24. I controlli sul sistema delle partecipazioni statali, inoltre, potrebbero essere migliorati anche per altra via, complementare rispetto a quella della istituzione della Commissione parlamentare di vigilanza.

Sarebbe cioè opportuno migliorare il sistema di controllo della Corte dei conti istituito con la legge n. 259 del 1958.

Ad avviso di diversi commissari, sarebbe consigliabile che l'attuale sezione controllo enti della Corte fosse riformata nel senso della istituzione di una apposita sezione controllo enti di gestione, distinta e separata, con competenza esclusiva sulle partecipazioni statali, opportunamente integrata da tecnici; ciò in quanto gli enti di gestione hanno problemi gestionali ed operativi completamente diversi rispetto a quelli degli

enti di pura erogazione, come pure rispetto agli enti che svolgono veri e propri servizi pubblici e attività economiche in condizioni di monopolio (ad esempio ENEL).

Altri commissari sono invece dell'avviso che, anziché provvedere alla istituzione di una apposita sezione per il controllo degli enti di gestione delle partecipazioni statali distinta dall'attuale sezione controllo enti, sia preferibile limitarsi alla istituzione, in seno a questa, di un organo istruttorio collegiale permanente di cui facciano parte tutti i magistrati delegati al controllo dei singoli enti di gestione delle partecipazioni statali e loro supplenti, prevedendo che tale organo disponga di un congruo apparato (personale di revisione, di archivio e di dattilografia) e possa altresì avvalersi dell'opera di esperti; ed hanno anche osservato che, comunque, non sembra consentito l'inserimento di « tecnici » o « esperti » tra i componenti la sezione (articolo 100, ultimo comma, della Costituzione).

La stessa legge del 1958 già prevede un regime di controllo particolare, anche se insufficiente, per gli enti ai quali lo Stato contribuisce in conto capitale.

Per questi enti è prevista la presenza di magistrati della Corte all'interno degli organi amministrativi e di revisione.

È stata messa in dubbio, da una parte della Commissione, la opportunità di tale presenza.

Altri hanno opposto la perdurante utilità della permanenza del delegato della Corte quale mezzo diretto di conoscenza della gestione dell'ente e per i suoi contributi di competenza tecnica. Da tutti è stata comunque condivisa la necessità di stabilire rigorose condizioni per l'esercizio della sua funzione.

È opportuno che il « delegato » faccia parte permanentemente della sezione; che ogni magistrato della sezione sia assegnato come delegato presso un ente, per un periodo determinato non rinnovabile; che la sua funzione sia rigorosamente strumentale a quella della sezione (un osservatore con diritto di parola ai fini di conoscenza).

Per quanto riguarda la responsabilità della sezione verso il Parlamento occorre fissare l'obbligo della Corte di riferire con un'unica relazione per tutti gli enti (ovviamente con singoli capitoli riferiti a ciascuno di essi) entro e non oltre il 31 dicembre di ciascun anno in riferimento all'esercizio precedente. L'unicità della relazione è necessaria per meglio garantire la collegialità del lavoro e per evitare la ca-

sualità attuale dell'informativa al Parlamento (ci sono enti di cui è stato sempre riferito, enti per i quali mancano relazioni da anni, ecc.).

Il Parlamento discuterà la relazione e potrà dare indicazioni di lavoro alla Corte con apposite risoluzioni.

In questo modo le relazioni della Commissione di vigilanza, centrate sulla valutazione della economicità delle gestioni e della loro ottemperanza agli indirizzi ed agli obiettivi generali fissati dal Governo e dal Parlamento, e quelle della Corte dei conti, centrate sull'aspetto della regolarità amministrativa delle gestioni stesse, potrebbero dar vita ad un sistema integrato di controlli veramente fecondo e rispondente alle esigenze dell'autorità politica di Governo.

VII. — *Rapporti con le regioni ed i sindacati.*

25. La Commissione all'inizio dei suoi lavori enunciò il proposito di estendere la propria ricerca anche a temi, di grande impegno, come il rapporto tra partecipazioni statali e regioni, enti locali, sindacati, istituzioni culturali, nonché a quella doverosa rispondenza del sistema a più generali problemi dello sviluppo della società, al fine di indicare le vie per esaltarne la potenzialità (temi delle relazioni industriali, dello sviluppo delle tecnologie, dei valori professionali dei quadri dirigenti).

Senonché, a parte il dubbio che l'indagine su questi problemi rientri tra i compiti assegnati alla Commissione, sta di fatto che, ad eccezione di alcuni documenti e contributi anche di singoli studiosi e delle testimonianze raccolte nel corso delle audizioni, specie delle confederazioni sindacali e delle associazioni dei dirigenti industriali e dei rappresentanti del personale dei due maggiori enti di gestione, non è stato possibile acquisire sufficienti elementi di giudizio.

Le osservazioni che seguono si limitano pertanto ad alcuni tra i punti più significativi di questa complessa tematica.

26. Il primo ordine di questioni riguarda la definizione della giusta posizione del sistema delle partecipazioni statali (considerato in tutte le sue articolazioni, dall'apparato di Governo alle singole aziende) rispetto alla nuova realtà dell'ordinamento regionale e del potere locale in genere. Ri-

spetto alle regioni, il terreno di « contatto » o di « impatto » o di « confronto » che dir si voglia appare ovviamente quello delle funzioni proprie delle regioni e delle funzioni dello Stato ad esse delegate.

Un primo terreno di contatto è quello dei procedimenti di programmazione, sia globali che settoriali, nei quali il ruolo delle regioni non può essere ignorato non solo in considerazione delle specifiche competenze regionali, ma anche per la permanente preminenza che in tutti gli sforzi di programmazione hanno l'obiettivo della eliminazione degli equilibri regionali e, soprattutto, la questione del Mezzogiorno.

La consultazione delle regioni per finalità di programmazione appare necessaria non solo in occasione della predisposizione dei programmi economici generali (il che deve avvenire nella sede preposta e cioè nella Commissione consultiva interregionale di cui all'articolo 9 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, sulle attribuzioni del Ministero del bilancio), ma anche nell'occasione specifica della elaborazione della relazione programmatica che deve essere presentata al Parlamento per ciascun ente di gestione, a norma dell'articolo 10 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, e in quella della formulazione delle direttive generali del CIPE agli enti di gestione. Riguardo alle sedi istituzionali dei rapporti con le regioni sarebbe opportuno indicare gli organi di Governo come quelli formalmente idonei a condurre il confronto ed a valutare le indicazioni e le richieste regionali.

Non sembra tuttavia improprio che gli enti, anche nella fase preliminare della formulazione dei loro programmi, si preoccupino di aver presenti le istanze e le esigenze regionali.

A questo riguardo la funzione di programmazione strategica degli enti potrebbe trovare nelle regioni uno stimolo particolarmente valido alla propria capacità di iniziativa imprenditoriale e nella realtà regionale trovare alimento una certa funzione di coordinamento e di promozione di vocazioni economiche latenti e di tentativi imprenditoriali piccoli e medi, che possano meritare assistenza con centri di servizi, manageriali, organizzativi, di marketing e finanziari.

Uno dei compiti principali della programmazione regionale è proprio la scoperta di opportunità imprenditoriali e di risorse locali nascoste, suscettibili di utilizzazione e di valorizzazione.

Un secondo terreno di colloquio molto concreto con le regioni è quello delle lo-

calizzazioni industriali. Qui le attività industriali delle partecipazioni statali, in modo del resto analogo a quello delle industrie private, trovano nelle regioni interlocutori che non possono essere ignorati.

Sarebbe bene che questo ordine di problemi fosse sottratto all'occasionalità ed alla disorganicità insite nei contatti tra singole aziende e autorità locali al momento in cui le questioni insorgono, o perché un nuovo impianto deve essere costruito o perché un altro deve essere chiuso.

È bene che siano gli enti di gestione a cimentarsi con impostazioni organiche e continue nel tempo, che tengano presenti le esigenze e i vincoli di localizzazione indicati dalle regioni.

Nel quadro di tali vedute, mentre va riaffermato che la programmazione degli enti non può che avere dimensione nazionale, appare opportuno suggerire una pratica di rapporti tra enti, autorità regionali, organizzazioni sindacali ed economiche locali, per una presa di conoscenza aggiornata delle realtà che fanno capo alle collettività regionali, dei problemi e delle proposte di soluzioni. Un confronto utile di posizioni potrebbe trovare la sua sede, secondo l'opinione espressa dai sindacati, in specifiche conferenze regionali sulle partecipazioni statali.

Un terzo terreno di incontro con le regioni è quello costituito dalle specifiche competenze regionali in materia di agricoltura.

Un settore non trascurabile delle aziende a partecipazione statale - e in relazione al quale la commissione ha ritenuto necessario il potenziamento - svolge attività di natura agricolo-alimentare, e quindi una seria strategia produttiva per queste imprese non può non tenere conto di un rapporto di collaborazione molto intenso con le autorità regionali.

Rimane, infine, l'ampio campo dei servizi (trasporti, sanità, istruzione, difesa dell'ambiente, eccetera) che sono di competenza regionale e che offrono ampie possibilità di iniziative alle partecipazioni statali nei settori cosiddetti terziari.

Anche in questo campo sarebbe necessaria una vera e propria deontologia delle partecipazioni statali, cioè una sorta di codice di comportamento.

Negli ultimi anni è stata rilevata una tendenza molto accentuata di alcuni enti di gestione a entrare nelle attività terzia-

rie, nel campo dei servizi e quindi nel settore delle commesse pubbliche.

Questa tendenza non è di per sé negativa, a patto però che essa non sia volta ad assicurare ad aziende operative nel settore pubblico una preponderanza rispetto alle aziende private, preponderanza fondata sulle possibilità tecniche e di pressione proprie dei grandi gruppi polisettoriali pubblici.

Gli enti di gestione possono svolgere una funzione altamente positiva e dare un impulso ed un aiuto notevoli anche alle regioni nel fronteggiare i gravosi compiti che esse hanno nel campo dei servizi, offrendo loro centri di programmazione, di appalto e di finanziamento, e non aziende operative a cui assicurare esclusive.

Per le considerazioni che precedono, appare innegabile che la struttura regionale dello Stato offre al sistema delle partecipazioni statali un campo nuovo di iniziativa e di imprenditorialità, purché queste siano incentrate sul recupero delle capacità di programmazione e di coordinamento e di visione integrata delle possibilità di sviluppo del paese da parte degli enti di gestione.

27. Come è stato più volte rilevato, gli enti di gestione hanno una funzione di « sintesi dinamica » tra le esigenze di politica economica di cui è portatrice l'autorità politica e le esigenze imprenditoriali e produttive del sistema delle imprese. Il loro ruolo deve esplicitarsi anche come portatore di esigenze di sviluppo economico di interesse generale.

La presenza diffusa e capillare nell'intero sistema produttivo del paese attraverso innumerevoli aziende e attività imprenditoriali dovrebbe consentire agli enti di operare come « spie », come « rivelatori » delle tendenze evolutive della vita sociale e produttiva nel suo complesso e quindi come centri di proposte e di iniziative anticipatrici.

Anche in questo senso deve essere interpretata l'aspirazione ad un recupero « culturale » che si trova nei documenti dei dirigenti degli enti.

Un rapporto molto stretto di collaborazione con le università, con le istituzioni scolastiche in genere, con il CNR e con i centri di ricerca può dare respiro ed ampiezza di prospettiva alle impostazioni dei problemi produttivi e può contribuire a

fornire agli enti nuovi quadri dirigenti che siano non solo tecnicamente agguerriti, ma anche capaci di essere interpreti attivi delle autorità portatrici di programmi politici e che siano dotati della sensibilità necessaria ad agire nel mondo produttivo in sintonia con le trasformazioni della società civile; può influire, infine, positivamente sulla stessa evoluzione delle università e delle istituzioni culturali, aiutandole ad aggiornarsi e ad inserirsi compiutamente nella realtà economica, politica e sociale del paese.

Un'altra spinta, decisiva per lo sviluppo civile del paese, potrebbe provenire dagli enti di gestione concepiti come interlocutori attivi delle forze politiche, e cioè la spinta alla massima apertura europea e transnazionale delle iniziative economiche pubbliche e private non solo in termini di aggiornamento e di adeguamento alle tecniche e alle sperimentazioni più avanzate degli altri paesi, ma anche nel senso della creazione di legami di collaborazione e di inserimento nei mercati mondiali con formule di compartecipazione, che coinvolgano le capacità imprenditoriali, di ricerca e di progettazione.

28. L'area che offre al sistema delle partecipazioni statali maggiori possibilità di un'azione incisiva nella vita sociale è sicuramente quella dei rapporti con i sindacati dei lavoratori e delle relazioni industriali in genere.

Quando fu deciso il distacco dalla Confindustria delle organizzazioni della proprietà delle aziende a partecipazione statale e furono fondate l'Intersind e l'Asap, una delle motivazioni di questa decisione (che fu sanzionata anche legislativamente) fu proprio quella della ricerca di una linea di politica sindacale distinta ed autonoma, e della creazione di un rapporto di tipo nuovo con le organizzazioni dei lavoratori, capace di instaurare un sistema di relazioni industriali più avanzate. I risultati non sembra che siano stati finora sempre positivi.

Non si trattava, infatti, di creare un anello più debole delle resistenze del fronte padronale, come in più casi è avvenuto, rispetto alle richieste e alle pretese dei sindacati, ma della capacità di avvalersi della particolare natura della proprietà delle aziende per tentare una sperimentazione di rapporti capace di secondare la evoluzione delle posizioni sindacali dal piano puramente rivendicativo a quello diverso di

una presenza, sia pure in posizione dialettica, alle scelte imprenditoriali.

È chiaro che la sperimentazione nel campo delle relazioni industriali ha incidenze consistenti sui costi di produzione, comunque si voglia considerare il problema.

Ciò significa, quindi, che solo imprese sane gestite con rigorosi criteri economici possono avere margini per serie sperimentazioni su questo terreno: si tratta di una condizione necessaria, anche se non sufficiente. E forse la mancanza di consistenti risultati in questo campo della imprenditorialità pubblica non è che l'altra faccia di insufficienze e carenze rilevatesi sul piano proprio della gestione e dell'attività produttiva.

È innegabile, quindi, che in un momento di maturazione, sotto l'incalzare della crisi, delle organizzazioni sindacali, in una fase di riconsiderazione delle linee di condotta sindacali, il sistema delle partecipazioni statali riordinato e risanato ha da svolgere un ruolo non secondario nella creazione di una vera democrazia industriale nel nostro paese.

VIII. - Osservazioni finali.

L'affermazione più volte fatta secondo cui il sistema delle partecipazioni statali deve raggiungere gli obiettivi fissati dal Parlamento e dal Governo in condizioni di effettiva economicità è alla base delle indicazioni di riordinamento delle strutture, del riconoscimento di un largo ambito di autonomia per le imprese, dell'esigenza prospettata di utilizzare a pieno la capacità del *management* di dare specifici contributi di iniziative ed idee.

È d'altra parte evidente che l'efficienza del sistema è strettamente correlata al buon funzionamento dell'ordinamento nel suo complesso: pertanto a indicazioni precise di politica economica, a certezza di disciplina, a idonei strumenti di azione amministrativa.

Senza queste condizioni non sarà possibile utilizzare le imprese, pubbliche o private, in tutta la loro potenzialità.

Il discorso delle partecipazioni statali si salda con quello sulla situazione generale del paese e sul funzionamento delle sue istituzioni né è possibile delineare le linee del futuro senza cogliere gli aspetti più salienti del quadro di oggi, tanto diverso da quello degli anni '60 che contrassegnò la fase del grande sviluppo.

Sono intervenuti molti fatti nuovi da allora, anche sul piano istituzionale.

La Comunità economica europea, allargata a nove paesi, ha avviato la integrazione economica e guarda, sia pure con contraddizioni e incertezze, all'avvio dell'integrazione politica. La grande industria internazionale ha esteso la sua presenza pressoché in tutti i settori tecnologicamente avanzati, e, soprattutto attraverso le multinazionali, sviluppa una particolare aggressività; il fenomeno delle conglomerate, per le possibilità di sfruttamento di tutti i mercati unificati, espone l'industria nazionale a pericoli gravi.

Questa, in competizione con avversari di maggiori dimensioni che dispongono di mezzi finanziari superiori e di più elevata capacità di innovazione e di progresso tecnologico, si trova di fronte a scelte assai ardue.

Sempre sul piano istituzionale, con riferimento alla situazione interna del paese, si sono accentuate in questi anni gravi disfunzioni nell'apparato amministrativo centrale e locale, mentre le vicende politiche e sindacali sono state caratterizzate da instabilità, tensioni e conflitti in stretta correlazione con l'aggravarsi della crisi economica e con le prospettive sempre più incerte dell'occupazione. L'azione pubblica, col fallimento della programmazione, si è dimostrata incapace di eliminare sprechi e parassitismi e di coordinare e di guidare verso obiettivi di sviluppo equilibrato le politiche degli investimenti, dell'occupazione, del costo del lavoro e delle innovazioni tecnologiche. Ne è derivato un crescente aumento dei *deficit* pubblici (soprattutto per la espansione che sembra inarrestabile delle spese correnti), e il rovesciamento sul settore direttamente produttivo di nuovi ingenti oneri che ne limitano lo sviluppo.

In questo quadro complessivamente negativo dell'economia italiana degli ultimi anni, si sono manifestate disfunzioni e carenze specifiche del sistema delle partecipazioni statali.

In mancanza di indirizzi programmatici precisi dell'autorità di governo e di controlli politici adeguati sono state in molti casi perseguite finalità di puro potenziamento degli enti, attraverso la espansione di attività, anche mediante acquisto di aziende, fuori da ogni visione strategica di fondo, con scarsa osservanza di criteri di economicità e con sostanziali sperperi di risorse.

Si è assistito inoltre ad una propensione crescente verso la burocratizzazione dei rapporti tra enti e società operative, che ha mortificato in molte occasioni l'autonomia delle imprese, ed ha portato ad una chiusura dei gruppi dirigenziali, che ha impedito i necessari ricambi ed ha talvolta favorito scelte non ispirate a rigidi criteri di professionalità e di disinteresse personale.

La situazione che si è creata, per cause esterne ed interne, è seria e sollecita cambiamento di metodi e correzione di errori. Per uscire dalla crisi bisogna sollecitare le energie, individuare e fissare obiettivi di largo respiro.

Prima condizione è il formarsi di una decisa volontà politica.

La Commissione è unanime nel ritenere che i problemi esaminati nella presente relazione non possono essere avviati a soluzione senza una chiara visione politica generale volta a realizzare le necessarie innovazioni al di là di scelte precise di politica economica, in relazione a esigenze imprescindibili di ristrutturazione industriale, di rafforzamento del sistema produttivo e di conseguente incremento dell'occupazione.

Seconda condizione, come più volte detto, è il quadro di riferimento delle scelte d'impresa cioè obiettivi cui adeguare la condotta e commisurare l'impegno.

La commissione non ha considerato suo compito tracciare le linee di una politica economica; non può però non segnalare la esigenza che le partecipazioni statali siano impegnate in programmi di medio termine e di lungo periodo sia per salvaguardare le strutture produttive del paese, sia per avviare processi di ristrutturazione e conversione, sia per operare sui mercati più ampi nei settori essenziali per l'economia nazionale.

In coerenza con l'intento che presiede alla sua istituzione, il sistema dovrà essere chiamato a svolgere ruoli sempre più importanti in alcune fondamentali direzioni: l'approvvigionamento di materie prime, la ricerca scientifica, l'industria agricolo-alimentare, l'energia, la meccanica strumentale.

Settori questi fondamentali per l'economia nazionale nei quali la presenza attiva delle partecipazioni statali risponde ad un obbligo istituzionale. Proprio perché i traguardi che saranno assegnati in questi settori imporranno sforzi eccezionali sarà opportuno non disperdere l'attività degli enti di gestione in campi secondari.

Obiettivi imprenditoriali di grande portata potranno essere di volta in volta assegnati per la realizzazione della politica meridionalistica, ovvero per superare strozzature e sfasamenti sì da stimolare l'iniziativa privata e da favorire insediamenti di piccola e media industria.

Terza condizione è quella di operare un vasto ricambio di dirigenti ispirato a metodi di selezione nuovi rispetto al passato senza di che ogni proposta innovativa non sarebbe credibile: nel sistema esistono giovani energie intellettuali, morali e tecniche che devono essere messe alla prova in un quadro di generale rinnovamento. È opportuno, a questo riguardo, sancire il più rigoroso divieto, per gli amministratori ed i dirigenti, di curare direttamente o indirettamente attività economiche private incompatibili con l'esercizio della loro funzione.

Da queste considerazioni si possono trarre le conclusioni generali, che qui si ritiene di dover sintetizzare.

Riepilogando e concludendo:

Secondo la commissione i problemi più urgenti del sistema potrebbero essere avviati a soluzione sulla base dei seguenti criteri generali e proposte specifiche:

A) Criteri generali.

1) orientare l'azione delle partecipazioni statali in base ad una visione nazionale degli obiettivi di sviluppo secondo esigenze di rafforzamento e ampliamento del sistema produttivo del paese nel suo complesso e, conseguentemente, di sviluppo dell'occupazione (interventi nei settori fondamentali di sviluppo ovvero per finalità antimonopolistiche, di riequilibrio territoriale, di accrescimento delle infrastrutture e dei servizi necessari alla collettività e all'imprenditorialità privata, specie media e piccola);

2) considerare le partecipazioni statali come strumenti di una politica economica incentrata sull'attuazione di programmi di sviluppo, di ristrutturazione, di conversione del sistema produttivo. In questo quadro considerare grandi temi di intervento quali la ricerca scientifica e tecnologica, la ricerca e sfruttamento dell'energia e delle materie prime, l'industria agricolo-alimentare, i settori manifatturieri con processi produttivi o prodotti tecnologicamente avanzati privilegiando in ogni caso gli investimenti nel Mezzogiorno;

3) evitare la commistione tra funzioni di sviluppo proprie del sistema, e funzioni di salvataggio. Decisioni di salvataggio dell'autorità politica per gravi motivi debbono avvenire fuori del sistema delle partecipazioni statali. Escludere, altresì, salvo casi eccezionali, l'acquisizione diretta e indiretta di aziende già esistenti;

4) assicurare il rispetto dell'obbligo di operare secondo criteri di economicità anche attraverso la formalizzazione delle direttive governative e delle valutazioni finanziarie, produttive e tecniche degli enti di gestione;

5) per contrastare ricorrenti suggestioni autarchiche dare una maggiore proiezione europea e multinazionale alle imprese, utilizzando per quanto possibile e con il presidio di una rigorosa vigilanza la collaborazione del capitale privato anche straniero che la duttilità della formula societaria di diritto privato consente;

6) impedire, attraverso idonee norme statutarie, l'accentramento e la burocratizzazione delle gestioni, responsabilizzando le imprese nei confronti degli enti di gestione; per assicurare, anche ai fini del controllo, il rispetto del principio di collegialità delle decisioni evitare le deleghe di carattere generale che alterino il regime delle competenze degli organi collegiali; assicurare la partecipazione delle società operative al processo di elaborazione dei programmi di gruppo; introdurre regole atte a garantire la selezione del personale, secondo criteri di professionalità, e la scelta dei dirigenti le finanziarie e le aziende, esclusivamente tra *managers* di sicura capacità imprenditoriale, tecnica e finanziaria.

7) adottare provvedimenti per la generale ed inderogabile osservanza del principio che fa divieto ai presidenti, agli amministratori delegati e agli altri amministratori con poteri, di svolgere altra attività imprenditoriale o comunque attività in conflitto di interessi. Indicare per legge i criteri per la scelta degli amministratori degli enti e delle società e introdurre norme che facciano obbligo a questi ultimi, all'atto della nomina, di depositare, presso il Ministero delle partecipazioni statali, una dichiarazione descrittiva completa dei beni e dei redditi propri e dei familiari.

B) Proposte specifiche.

1) Sull'ordinamento interno del sistema:

a) avviare un riordinamento delle aziende diretto ad evitare sovrapposizioni,

dispersioni e in genere attività non rispondenti ai criteri generali di cui alla lettera A).

Procedere, poi, prescindendo dall'attuale inquadramento nei vari enti, all'accorpamento delle società sulla base di criteri che tengano conto, oltre che della omogeneità merceologica, delle esigenze di integrazione produttiva.

Alcuni commissari hanno sostenuto l'opportunità di non collocare in uno stesso ente di gestione imprese manifatturiere e quelle che svolgono attività nel settore dei pubblici servizi.

È stata sottolineata la esigenza di evitare concentrazioni tali da mortificare il principio della concorrenza o ledere la iniziativa economica di imprese private, specie medie e piccole. A tale riguardo è stato sottolineato, altresì, il ruolo propulsivo che il sistema delle partecipazioni statali può svolgere nei confronti delle private minori;

b) conservare all'ente di gestione la funzione di massima istanza organizzativa del sistema delle partecipazioni statali.

È riconosciuto, a questo riguardo, da una larga parte della Commissione, che la polisettorialità offre indiscutibili vantaggi, ma va contenuta entro limiti statutariamente definiti che devono estendersi alle singole finanziarie e società operative controllate.

L'accorpamento, secondo una tesi largamente condivisa, dovrebbe attuarsi nell'ambito di società finanziarie o di capogruppo inquadrate nello stesso ente o in numero limitato di enti (secondo alcuni commissari due); secondo un'altra tesi, attraverso una diversa ripartizione tra enti di gestione ciascuno dei quali verrebbe ad esercitare attività produttive omogenee.

Riformare gli statuti degli enti in modo da distinguere nettamente le responsabilità inerenti alle funzioni di programmazione di gruppo e finanziarie proprie degli enti, da quelle di natura gestionale delle società operative, e da conferire agli enti connotati precisi di autorità tecnica e di imparzialità e di indipendenza dai partiti e dai gruppi di pressione.

Si raccomanda la creazione di organismi collegiali consultivi anche a composizione variabile secondo l'oggetto delle decisioni da adottare, diretti ad assicurare una partecipazione continua degli esponenti responsabili delle imprese alla elaborazione delle decisioni stesse.

Anche al fine di tutelare l'economicità della gestione si raccomanda l'adozione di norme interne o criteri generali per la sostituzione di amministratori responsabili di gestioni ripetutamente negative.

2) Sul finanziamento.

1) Si riconosce che i fondi di dotazione svolgono funzioni analoghe al capitale di rischio e, pertanto, si afferma l'esigenza che essi vadano remunerati e che gli aumenti degli stessi debbano essere destinati, di norma, al capitale delle imprese.

2) Si riconosce la necessità della finalizzazione di fondi di dotazione da esplicare per settore e per obiettivi e da realizzare attraverso una chiara enunciazione dei programmi di investimento degli enti al momento della definizione delle leggi autorizzative di spesa.

3) Per iniziative che perseguano speciali obiettivi e per le quali si prevedano oneri particolari si ritiene che occorre provvedere con legge a regolare gli oneri conseguenti, non già mediante aumenti dei fondi di dotazione bensì con finanziamenti o contributi *ad hoc*; particolarmente in tali casi essi debbono essere finalizzati a precisi obiettivi produttivi indicati in programmi settoriali.

4) Per il ripiano delle perdite di gestione subite dagli enti si ritiene debbano richiedersi provvedimenti legislativi *ad hoc*.

5) Si ritiene non sufficiente la formazione dei soli bilanci consolidati degli enti di gestione e si ritiene che essi devono essere accompagnati da stati patrimoniali e conti economici delle finanziarie e delle singole società operative, incluse in esse quelle costituite all'estero. Si afferma la necessità di omogeneizzare i bilanci dei singoli enti ponendo in chiara evidenza le perdite patrimoniali. Alcuni commissari ritengono, inoltre, necessario sottoporre alla normativa relativa alla certificazione dei bilanci tutte le società.

6) Al livello delle imprese, si reputa opportuno favorire una consistente presenza, in posizione minoritaria, di capitale privato. È consigliabile a tal fine, in alcuni casi, utilizzare forme privilegiate di azioni, con l'esercizio ridotto del diritto di voto ma con remunerazione più sicura ed elevata (esempio: azioni di risparmio); per la copertura di fabbisogni finanziari a medio e lungo termine si prospetta un maggior ricorso a emissioni di obbligazioni convertibili.

3) *Sull'organizzazione e sui controlli.*

1) Si afferma che la mancanza di precisi indirizzi politici è stata una delle cause determinanti le disfunzioni del sistema. Gravi deficienze si sono inoltre manifestate nelle attuali strutture, nei procedimenti di formazione dei programmi, nell'attività di controllo sugli enti e sulle imprese.

2) L'ordinamento attuale della funzione di Governo presenta a sua volta insufficienze e carenze gravi e non è aderente alle necessità proprie di una politica economica coordinata e finalizzata alla realizzazione di precisi programmi di sviluppo e di rafforzamento del sistema produttivo.

3) In prospettiva, e sempre nel presupposto che si formi una volontà politica tesa ad affrontare i temi strutturali e funzionali di una moderna politica economica, si esprime la necessità di un rinnovamento organizzativo considerando l'opportunità, per le esigenze del coordinamento, di istituire dicasteri che, accentrando competenze attualmente distribuite in più Ministeri, identifichino centri unitari di responsabilità politica (ad esempio Ministero dell'economia).

Le competenze di Governo debbono essere esercitate con maggiore efficacia in modo da garantire oltre l'efficienza del sistema, l'assoluto rispetto delle finalità generali e la piena legittimità degli atti.

A tal fine, riguardo ai temi più generali dell'ordinamento ministeriale delle predette funzioni e quindi alla questione della conservazione della struttura attuale ovvero al trasferimento delle competenze al Ministero della programmazione o ad altri, è preliminare il problema di come rafforzare le funzioni di governo del sistema.

4) Si riconosce che esistono competenze proprie di Governo - e per certi aspetti funzioni amministrative omogenee - che riguardano l'intero settore delle partecipazioni statali.

Allo stato attuale dell'ordinamento la funzione di Governo del sistema delle partecipazioni statali, in quanto diretta ad impartire direttive e ad assicurare il controllo sulla loro attuazione, non può d'altra par-

te prescindere da un collegamento efficace con gli indirizzi e gli organi chiamati ad attuare la politica industriale del Governo.

Si propone il rafforzamento delle funzioni di controllo e di indirizzo attraverso una più rigorosa ed estesa disciplina delle autorizzazioni, la comminatoria di divieti in tema di assunzione o cessione di partecipazioni, ed un più organico raccordo con il controllo del Parlamento. A questo riguardo si propone di modificare il sistema di controllo della Corte dei conti, arrivando, secondo alcuni commissari, alla istituzione di una apposita sezione di controllo sugli enti di gestione. Alcuni commissari hanno proposto la soppressione della figura del magistrato delegato.

Si sottolinea l'esigenza di dare massima pubblicità alle direttive ed alle autorizzazioni ministeriali, nonché alle decisioni degli organi collegiali di Governo (ad esempio CIPE), anche in relazione alle funzioni di indirizzo e di controllo del Parlamento.

4) *Sul ruolo del Parlamento.*

Nel rispetto delle competenze costituzionalmente stabilite creare i fondamenti per una costante attività di indirizzo e di controllo del Parlamento; a tal fine:

a) creare una Commissione interparlamentare di vigilanza per lo svolgimento dei compiti di controllo e per facilitare le funzioni di indirizzo del Parlamento;

b) attribuire a tale Commissione i poteri di convocare direttamente i presidenti e i direttori generali degli enti, di acquisire dagli enti stessi notizie, dati e informazioni sulla loro attività e su quella delle società;

c) introdurre l'obbligo di dare ampia e periodica informativa 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;

d) introdurre l'obbligo di far conoscere al Parlamento, per il tramite della Commissione, le ragioni della scelta degli amministratori degli enti e delle società.

7. — RISPOSTE SCRITTE INVIATE DAL PRESIDENTE DELL'IRI
AD INTEGRAZIONE DEL SUO INTERVENTO IN COMITATO

1. — *Gruppo Finsider. — Nota sulla politica delle cosiddette seconde scelte.* — Tutti i processi industriali comportano un certo quantitativo di produzione fuori *standard*; in particolare, nel campo siderurgico, per quanto si riferisce ai laminati, i materiali « fuori *standard* » vengono denominati « altre scelte » o « scelte secondarie ». Essi provengono da declassamenti lungo tutto il ciclo di lavorazione, a seconda del punto in cui il difetto è stato riscontrato dagli addetti ai controlli; queste scelte secondarie (dette anche, sebbene impropriamente, seconde scelte, in quanto queste ultime costituiscono la parte più importante delle « altre scelte ») sono in generale individuate solo al collaudo finale: esse possono presentare difetti di superficie (molto importanti nei prodotti piatti su cui è concentrata la produzione Italsider), di forma, di dimensioni e di caratteristiche meccaniche. Da questa casistica traggono origine una classificazione tecnica ed una nomenclatura commerciale di dettaglio estremamente complessa, cui è legato un diverso valore di mercato.

Nei prodotti piatti le altre scelte si aggirano, con molta dispersione a seconda dei prodotti e delle esigenze dei clienti circa le caratteristiche dei materiali di prima scelta (a loro volta parzialmente funzione dell'andamento del mercato), sull'8 per cento. Nei prodotti lunghi, con minori esigenze superficiali, sul 2 per cento.

Analogamente a quanto avviene in altri tipi di industria, anche nel settore siderurgico le altre scelte sono soggette ad utilizzazione: a tale scopo occorre ricercarne l'impiego adatto, procedere ad alcune lavorazioni di aggiustaggio (ad esempio spianatura), ricupero e selezione, nonché sopportare un certo spreco di materiale, per eliminare la parte difettosa o eccedente rispetto a quanto utilizzabile.

In alcuni casi la quantità disponibile risulta addirittura eccedente rispetto alle pos-

sibilità di utilizzazione in campo nazionale: è il caso del materiale proveniente da grosse commesse omogenee, e quindi tutto concentrato in poche dimensioni.

Commercialmente le altre scelte costituiscono un elemento di non trasparenza sul mercato. In periodo di bassa congiuntura esse tendono ad accumularsi in forti quantitativi, creando notevoli problemi di capienza presso le ferriere. In mano ad organizzazioni commerciali indipendenti costituiscono una massa vagante di materiali sui mercati internazionali con forti distorsioni sul regime dei prezzi e conseguenze speculative notevoli.

Tutte le siderurgie mondiali hanno quindi sempre cercato di controllare il mercato delle altre scelte. Nei paesi più evoluti (vedi USA) si giunge alla rottamazione di gran parte delle medesime, per lo meno nei periodi di congiuntura normale. In ambito CEE ogni società concentra la distribuzione di questi materiali su società collegate (possono esistere più di una a seconda dei prodotti) o le destina, in genere, all'esportazione.

Per la tradizionale mancanza di acciaio l'Italia è stata per lungo tempo il maggiore importatore di questi materiali. Si sono così creati interessi e correnti di traffico cospicui con alcune ferriere estere. In questo contesto l'Italsider, contrariamente alle sue concorrenti, ha ritenuto opportuno fino al 1973 procedere ad una distribuzione delle proprie « altre scelte » fra la società commerciale da magazzino del Gruppo, la Sidercomit (1), ed il mercato indipendente.

(1) La Sidercomit è la società creata dalla Finsider sin dal 1947, che ha per oggetto la commercializzazione da magazzino dei prodotti siderurgici. Essa opera capillarmente sul territorio nazionale attraverso 8 filiali che dispongono complessivamente di 37 magazzini, raggiungendo fatturati di notevo-

Per altro, con l'aumento di capacità dovuto al raddoppio di Taranto, la produzione nazionale ha prima raggiunto ed ora, a causa della recessione in atto, largamente superato il consumo, rendendo più acuto il problema del collocamento delle seconde scelte. Di conseguenza, in armonia con il comportamento delle altre ferriere mondiali, a partire dal 1974 le « altre scelte » Italsider sono state prevalentemente indirizzate verso la Sidercomit, onde realizzare quel maggior controllo del mercato in atto da lungo tempo in quei paesi che prima di noi hanno raggiunto un elevato grado di sviluppo industriale.

I prezzi di vendita alla Sidercomit, estremamente variabili a seconda del prodotto e della congiuntura, sono analoghi a quelli praticati a clienti terzi per materiali equivalenti.

Giova ricordare in questo quadro che la Sidercomit ha posto in essere una struttura organizzativa sia commerciale che impiantistica, per raggiungere lo scopo di una massima riqualificazione delle seconde scelte e di una vendita quanto più possibile frazionata e antispeculativa.

Sempre più, pertanto, queste seconde scelte vengono immesse sul mercato dopo un processo di lavorazione a carattere quasi industriale che consente di realizzare un apprezzabile valore aggiunto. Tali lavorazioni consistono soprattutto nella spianatura, rifilatura, cesoiatura e taglio alla fiamma, nonché in operazioni di selezione per dimensioni.

le dimensioni (222 miliardi nel 1975). Inoltre l'azienda effettua operazioni di pre-lavorazione e selezione del materiale attraverso 6 centri di servizio e stoccaggio. Essa opera in quella particolare fascia del mercato che è costituita dal dettaglio e da clienti con particolari necessità di servizio e di programmazione, a completamento o in sostituzione delle forniture da acciaieria.

Il piano di potenziamento Sidercomit, lanciato nel 1972, ha consentito di passare dalle 773 mila tonnellate del 1972 alle 1.377 mila tonnellate del 1974 ed alle 1.245 mila tonnellate del 1975, con la prospettiva di 1.538 mila tonnellate nel 1976; tutto ciò con un particolare potenziamento delle vendite di prodotti pre-lavorati o selezionati, di tubi e di prodotti di particolare interesse Italsider, come il freddo, il caldo, le lamiere grosse.

Questo quantitativo è coperto per circa il 75 per cento con materiale del Gruppo e per circa il 25 per cento con materiale importato o di altre acciaierie italiane.

Da ultimo occorre ricordare che nei periodi di bassa congiuntura, coincidenti ovviamente con una caduta del consumo nazionale siderurgico, per alleggerire la pressione sul mercato e per conseguire smobilizzi di scorte, si è trovato anche uno sfogo all'estero sia attraverso l'organizzazione di vendita del Gruppo, Siderexport e consociate (2), sia attraverso terzi.

Alla luce di quanto sopra, è da escludere che nell'ambito delle aziende del Gruppo Finsider siano mai state effettuate, come da taluno asserito, operazioni di finte com-

(2) La Siderexport S.p.A., partecipazione al 100 per cento della Finsider S.p.A., è stata costituita nel dicembre del 1959 per curare le vendite all'estero dei prodotti siderurgici delle aziende del Gruppo; la sua attività commerciale è coordinata dalle stesse con una struttura divisionale che permette la migliore integrazione nell'ambito del gruppo. La Siderexport lavora a rimborso spese e naturalmente non può realizzare utili.

La organizzazione periferica della società è costituita da circa 70 agenti e corrispondenti che lavorano a commissione e realizzano circa il 32 per cento dell'attività sviluppata, mentre attraverso commercianti passa circa 1 per cento dell'attività stessa. La Siderexport direttamente e tramite i suoi uffici periferici, sempre a rimborso spese, cura un altro 35 per cento delle vendite. Gli uffici periferici si trovano a Buenos Aires, Algeri, Zagabria, Teheran, Singapore, Hoag Kong, Caracas, Mosca.

Una ulteriore aliquota dell'attività, circa il 32 per cento, passa attraverso le società controllate, inizialmente semplici agenzie di vendita a commissione, successivamente in alcuni casi trasformate in vere e proprie società commerciali. Tra queste ultime figura la Siderius, che opera sui mercati USA e canadese, dove nel 1975 ha collocato circa mezzo milione di tonnellate di prodotti siderurgici.

Nel complesso, nel 1975 la Siderexport ha spedito all'estero 4,2 milioni di tonnellate di acciaio per un valore di circa mille miliardi con un notevole sviluppo rispetto agli anni precedenti come risulta dai seguenti dati:

Esportazioni di prodotti del Gruppo Finsider:

	migliaia di tonnellate	valore/ miliardi
1970	1.023	106
1971	1.953	196
1972	2.007	205
1973	1.738	230
1974	2.270	478
1975	4.263	1.033

pravendite di materiale di prima scelta al prezzo di seconda scelta con successiva rivendita ai prezzi di prima scelta e con conseguenti illeciti profitti. Ugualmente è da escludere che esistano società di comodo.

2. — *Fonderia di Multedo*. — Su un piano generale, la vicenda della Fonderia di Multedo deve essere inquadrata in quella che è la politica di razionalizzazione dei gruppi a partecipazione statale e in particolare del gruppo IRI. Una delle costanti preoccupazioni dell'Istituto è infatti quella della dimensione e diversificazione « ottimali » del gruppo che ad esso fa capo; ciò comporta tra l'altro l'individuazione di quelle unità produttive che — presenti nel gruppo — non siano in grado di contribuire a significative « economie di integrazione », economie che costituiscono un'importante potenzialità di una struttura polisetoriale, come mostra l'esperienza dell'IRI.

Va obiettivamente riconosciuto che, come risultante di un insieme di cause esterne, il gruppo IRI include tuttora alcune aziende non integrabili, sia per il campo di attività in cui operano, sia soprattutto per la dimensione estremamente modesta, che non le rende suscettibili né di essere condotte efficientemente nell'ambito di un grande gruppo, né di diventare strumento di una qualsiasi strategia settoriale o territoriale.

Parte dei problemi rappresentati da tali imprese possono trovare soluzione attraverso il passaggio delle unità produttive in questione dall'uno all'altro ente, secondo prassi che ha più di un precedente, nel caso dell'IRI. In alcuni casi la via del trasferimento non offre, tuttavia, prospettive risolutive, mentre appare possibile e conveniente la cessione al capitale privato (il cosiddetto smobilizzo).

Con tali operazioni l'ente di gestione acquisisce tra l'altro risorse liquide utilizzabili per condurre avanti la propria azione nei settori prioritari; in particolare, poi, dato che gli smobilizzi riguardano nella generalità dei casi imprese del centro-nord, queste operazioni si risolvono in uno spostamento a favore del Mezzogiorno del complessivo impegno delle partecipazioni statali.

È d'altra parte importante rendersi conto che la rinuncia a operazioni di smobilizzo, giustificate sul piano di una politica di razionalizzazione, imporrebbe all'IRI la presenza di componenti eterogenee che inevitabilmente assorbono risorse di capitali e riserve di capacità manageriali, sottraendole alla gestione del nucleo produttivo principale affidato all'Istituto, con il rischio di comprometterne l'efficienza e il vigore imprenditoriale.

Per quanto concerne in particolare la Fonderia di Multedo (540 occupati a fine 1975), si ricorda che l'AMN la deteneva esclusivamente per motivi di ordine storico, non sussistendo più alcun legame produttivo con l'attività principale dell'AMN stessa in campo energetico. Nel luglio 1973 ne fu decisa, previa autorizzazione da parte del Ministero delle partecipazioni statali, la cessione ad una nuova società, il cui capitale è detenuto per il 75 per cento dalla società Mammuto, società per azione di Genova, e per il 25 per cento dall'Ansaldo San Giorgio.

Dopo il fallimento della società Mammuto (novembre 1975), azionista di maggioranza, attesa anche la situazione economica di Multedo, fortemente deficitaria, al fine precipuo di garantire la sopravvivenza dell'azienda e la conseguente salvaguardia dei livelli occupazionali, l'azionista di minoranza Ansaldo San Giorgio, dopo le necessarie autorizzazioni, ha raggiunto accordi con la curatela per una gestione temporanea, fornendo le necessarie garanzie economiche e finanziarie, in attesa di ricercare un acquirente del pacchetto di maggioranza, essendo da escludere, per le ragioni dette, l'ipotesi di un rientro dell'azienda nel gruppo IRI.

Il Gruppo Finmeccanica sin dall'inizio si è adoperato per assicurare alle Fonderie di Multedo un carico di ordini adeguato, ed ha collaborato con la curatela nella individuazione di possibili acquirenti del pacchetto di maggioranza e nelle trattative in corso al riguardo. In relazione a tali trattative si sta valutando l'opportunità e la possibilità di una proroga dell'accordo in atto con la curatela per la gestione temporanea.

8. — CONSIDERAZIONI SUL RUOLO E LE FUNZIONI DELL'IRI

(Documento approvato dalla commissione interna dell'IRI in data 26 marzo 1975)

Premessa.

Il futuro della nostra economia e la sua evoluzione strutturale si presentano oggi in modo drammatico: o si riesce a compensare in termini di produttività, di innovazione e di affermazione in settori nuovi gli aggravii di costo e i mutamenti di domanda, realizzando per questa via uno sviluppo territoriale equilibrato e la piena occupazione, o si è costretti ad accettare un ruolo sempre più subordinato nella divisione internazionale del lavoro oltretutto insidiato dai paesi di nuova industrializzazione con inevitabili pesanti effetti negativi, all'interno, sui livelli retributivi e occupazionali, che non mancherebbero di produrre un inasprimento delle tensioni sociali.

Le partecipazioni statali costituiscono una sezione determinante del sistema industriale italiano e, in molti settori di importanza strategica, ormai del tutto prevalente.

È quindi certo che quanto esse faranno sarà decisivo per gli assetti futuri del paese, per quelli civili e sociali non meno che per quelli economici.

Ma è anche non dubbio che a questo appuntamento le partecipazioni statali giungono, nel complesso, impreparate, ricche di contraddizioni, con una allarmante dote di perdite e di inefficienze consolidate, senza un'effettiva capacità di elaborare secondo un disegno coerente i progetti di un futuro industriale e quindi senza la capacità di offrire al politico i termini chiari ed espliciti per scelte e alternative di fondo.

Il fallimento della politica di programmazione nazionale e l'assenza di una linea di politica industriale concorrono a spiegare questo sconcerto; ma è pur vero che è nella condotta stessa delle partecipazioni statali uno dei fattori che hanno contribuito a rendere difficile una diversa e positiva soluzione.

In un contesto così deteriorato la politica — che in democrazia è un bene e una

costruzione collettiva e non può essere corporativamente posseduta da chicchessia — ha così ceduto in più di un caso il suo primato alla logica del potere e alla pratica del sottogoverno.

D'altronde è ormai largamente condivisa la convinzione che sono illusorie, almeno nella situazione italiana e in particolare per il sistema delle partecipazioni statali, alternative tecnocratiche alle carenze della politica in generale, e di quella economica in particolare: al contrario, l'oggettivo contributo al corrompimento di istituzioni e procedure insito in ogni forma di surrogazione non può, presto o tardi, non riflettersi in negativo sull'agire stesso degli enti.

È quindi anche in nome dell'efficienza e della necessità che Parlamento e Governo, non meno dell'impresa, si misurino con i parametri economici, che chiediamo sia riaffermato appieno il primato della politica. Le partecipazioni statali costituiscono non da oggi un problema complesso e grave: su ciò concordano ormai partiti politici, sindacati, imprenditori privati. Le critiche dei politici, in particolare, sono divenute negli ultimi tempi frequenti e aspre, quasi a riguadagnare lunghi anni di concorde e non motivato silenzio; né è inconsueto notare, tra i contestatori più accesi, più d'uno dei maggiori corresponsabili della grave situazione che si è progressivamente maturata.

Tra le critiche e proposte di maggior rilevanza — o per peso politico dei loro patrocinatori, o per completezza di elaborazione — si segnala, da parte democristiana, il « documento Piccoli-Gullotti » (maggio 1974). Esso relega gli enti di gestione in una posizione di stretta subordinazione rispetto al Ministero delle partecipazioni statali: per ridurre la loro autonomia — ritenuta eccessiva — propone rimedi drastici (nomina dei sindaci da parte del ministro ed estensione del loro potere al merito delle gestioni; nomina degli amministratori

delle finanziarie di settore da parte del ministro; ecc.).

Una riforma di questo tipo - che avrebbe dovuto trovare una prima importante applicazione nella finanziaria chimica - tenderebbe a far dipendere direttamente le società dal Ministero.

Altre impostazioni, come quella contenuta nel progetto di legge del partito comunista del gennaio 1972, erano dirette a favorire un sistema « assembleare » di gestione delle partecipazioni statali, nel quadro di immutate strutture giuridico-istituzionali degli enti e delle aziende: questo progetto prevedeva una complessa serie di controlli e inseriva nel processo decisionale dei programmi di investimento le regioni, i sindacati e le « conferenze di produzione » nelle aziende controllate. D'altra parte la tesi degli enti omogenei di settore, da anni abbandonata dai partiti di sinistra, tende a riemergere nel dibattito in corso, sia pure in forme meno marcate: è il caso di una proposta avanzata al congresso del CESPE del gennaio 1973, di dividere l'IRI in due enti di gestione, uno per le imprese manifatturiere ed uno per i servizi e le infrastrutture, per ridimensionare - si affermava - l'eccessiva concentrazione di potere ed i conseguenti fenomeni di burocratizzazione.

Il « riordino del sistema » è chiesto ormai da tutte le forze politiche: con particolare insistenza dai repubblicani, che sottolineano la necessità di rendere più penetranti i poteri di controllo del Parlamento - richiesta, questa, condivisa dai socialisti e dai comunisti - e di verificare i criteri di impiego dei fondi di dotazione, « destinandoli » a singoli programmi di investimento e imponendone una sia pur differenziata remunerazione.

Si potrebbe continuare, ma bastano questi pochi cenni, limitati ad alcune forze politiche, per delineare un quadro pesante, e per comprendere che il dibattito sulle partecipazioni statali, lungi dallo spegnersi, crescerà e si preciserà ulteriormente nei prossimi tempi.

Di questa situazione bisogna prendere atto senza infingimenti, cercando di comprenderne a fondo, con spirito critico ed autocritico, le ragioni vicine e lontane. Nella necessaria ed indilazionabile opera di pieno recupero di una positiva funzione delle partecipazioni statali un ruolo fondamentale, per quanto riguarda gli enti di gestione, spetta all'IRI, che dell'intero siste-

ma è, per storia e dimensione, il nucleo fondamentale.

In un momento così grave i funzionari dell'IRI avvertono il dovere e ritengono di avere il diritto di esprimere con chiarezza il proprio punto di vista sul ruolo dell'Istituto.

L'analisi che segue è volutamente fondata sugli aspetti critici desumibili soprattutto dalle vicende degli ultimi anni, perché è da questo angolo visuale che il problema va oggi affrontato: anche per il fatto che una serie di disfunzioni trovano una loro radice e spiegazione nella insufficiente utilizzazione del momento tecnico in seno all'Istituto.

Non è infatti questo il momento di ricercare conforto osservando che vi sono realtà imprenditoriali in Italia in condizioni più gravi dell'IRI e che il Gruppo può ascrivere punti a proprio vantaggio e atti che provano le grandi potenzialità di utile servizio al paese che l'ente di gestione può assicurare.

Va detto, infine, che questo documento, franco e aperto nel suo tentativo di ricerca della verità, trae origine e motivo anche dal pensiero di avere nei dirigenti dell'IRI interlocutori che avvertono la necessità di mutare e di superare questa situazione di crisi, ridando slancio e funzione all'Istituto e al Gruppo.

PARTE I. — *I compiti dell'Istituto; gli strumenti di azione e le carenze nella loro utilizzazione.*

L'ente di gestione realizza, con gli strumenti di cui dispone, una sintesi dinamica tra gli obiettivi della politica economica e la funzione e le esigenze imprenditoriali: questa formulazione, largamente accettata, è certo sufficiente a negare la possibilità di interventi puramente « speculativi » non inquadrabili in una linea programmatica espressa, approvata e verificabile, e d'altra parte a evitare una riduzione dell'Istituto a semplice *nuncius* alle aziende della volontà del Governo e a silenzioso esecutore di qualsivoglia direttiva politica. Nondimeno, passando da ciò che nega a ciò che afferma, tale definizione sotto il profilo teorico solleva forse problemi più di quanti non ne scioglia; ma sotto il profilo pratico, è proprio a partire dal modo in cui vengono risolte le contraddizioni, ad essa intrin-

seche, che matura il giudizio politico sull'ente di gestione.

Riportare le attività di impresa a disegno unitario e aderente alla politica economica nazionale e d'altra parte, e soprattutto, elaborare indirizzi di possibili utilizzazioni alternative delle risorse tecniche e finanziarie del Gruppo e prospettare quindi al politico le diverse conseguenze non solo nel breve termine ma anche nel medio e lungo periodo sugli assetti dell'economia italiana; in sostanza svolgere rispetto all'autorità politica un ruolo esplicito e pieno di interlocutore e di proponente, raccordando funzioni, capacità e anche limiti imprenditoriali a prospettive macroeconomiche è compito specifico ed essenziale di un ente di gestione delle dimensioni e della polisettorialità dell'IRI: essenziale al punto che un suo mancato svolgimento porta a chiedersi in quale altra e più confacente sede possa svolgersi questo compito e se le attività oggi controllate dall'IRI non possano trovare organizzazione e assetti istituzionali più convenienti.

L'assunzione di una responsabilità di questo tipo comporta contenuti e confini chiaramente identificabili, offrire tutti gli elementi conoscitivi necessari per misurare costi e benefici per la collettività e in definitiva favorire la chiarezza delle scelte e quindi l'individuazione delle stesse responsabilità dell'autorità politica. D'altra parte è questo il modo più efficace per ovviare al rischio di comportamenti arbitrari e « separati »; rischio, va pur detto, contro cui si dovrebbe essere garantiti non solo dai poteri d'imperio che la legge attribuisce al Governo, ma già al livello e per il mezzo dei massimi organi dell'Istituto, la cui composizione dipende dalla stessa autorità politica.

È appena il caso di aggiungere che, per ben adempiere il suo ruolo nei confronti del potere politico, l'ente di gestione ha bisogno di un interlocutore autorevole e individuato con certezza; destano perciò preoccupazione alcune recenti ipotesi di aumentare, nell'ambito dell'Esecutivo, i soggetti con competenze sulle partecipazioni statali.

Gli strumenti di azione e di intervento e le funzioni che la legge ed una prassi consolidata riconoscono all'IRI appaiono sufficienti per lo svolgimento del ruolo che si è prima sinteticamente enunciato.

Si tratta ora di esaminare in che modo questi strumenti sono stati utilizzati e que-

ste funzioni assolte. In particolare si prenderanno in considerazione:

- nomine dei dirigenti;
- elaborazione di proposte e nuove iniziative in rapporto al quadro economico e sociale del paese;
- determinazione e approvazione dei programmi e dei bilanci delle finanziarie e delle aziende ed elaborazione del programma di Gruppo;
- politica finanziaria;
- unificazione e coordinamento delle politiche in campi di comune interesse per le aziende del Gruppo.

1) *Nomina dei dirigenti.* Solo apparentemente può ritenersi improprio richiamare questo argomento in un documento dei funzionari dell'Istituto. Al contrario, ad esso spetta logicamente il primo posto nello svolgimento di considerazioni critiche: riferirsi a programmi, nuove iniziative, conduzioni delle aziende senza tener conto di chi, e della qualità di chi, ha la primaria responsabilità di promuoverli, deliberarli e gestirli, significherebbe mostrare o una assai difettosa percezione della realtà o una non apprezzabile propensione all'autocensura.

Una delle ragioni che hanno indotto in passato ad una generale accettazione del sistema degli enti polisettoriali è individuabile nella capacità del sistema di creare in misura rilevante nuove capacità manageriali. La nomina (o la rimozione) degli organi deliberanti - e la conseguente possibilità di influire sulla formazione dell'alta dirigenza - delle società finanziarie e delle aziende è una funzione non disgiunta dal più ampio diritto-dovere dell'IRI di formare dirigenti e imprenditori nel vasto settore di attività in cui opera il Gruppo e di assicurare la loro migliore utilizzazione nel quadro delle sue molteplici esigenze.

I criteri seguiti dall'IRI nelle nomine dei dirigenti sono dunque un aspetto di primaria importanza della politica dell'Istituto e sono naturalmente seguiti con grande attenzione dall'opinione pubblica. Un sia pur sommario esame dei vertici di molte finanziarie, società e addirittura di un istituto di credito del Gruppo, rivela la presenza di una serie piuttosto numerosa di personalità affermatesi in attività non propriamente imprenditoriali e che comunque portano a domandarsi quale sia il beneficio che l'Istituto trae dall'apporto

della loro competenza, o meglio, a osservare l'affermarsi in più di una situazione, di un nuovo tipo di imprenditorialità che ha come sua qualità primaria, quando non esclusiva, la capacità di stabilire un proficuo rapporto con la sfera pubblica e partitica piuttosto che con la sfera aziendale e con il mercato. Altro aspetto negativo è la tendenza alla proliferazione delle alte cariche verificatesi in aziende del Gruppo, al di là delle obiettive esigenze tecniche ed organizzative. Tali fenomeni sono pericolosi perché indicano una non linearità di rapporti con i partiti politici, con ambienti burocratici e con altri centri di interesse; perché avvalorano l'opinione che nel settore dell'economia pubblica sono possibili « carriere » per vie traverse, non dipendenti soltanto da provate capacità manageriali; perché creano scontento e sconcerto nei medi e alti quadri aziendali, cui va invece riconosciuto pienamente, nell'interesse non solo dell'IRI ma anche del paese, il diritto ad ambire ai vertici anche formali del Gruppo; perché possono produrre effetti negativi anche sulla gestione delle aziende.

2) *Elaborazione di proposte e nuove iniziative in rapporto al quadro economico e sociale del paese.* Questa funzione - che potremmo definire di « promozione dello sviluppo » - è stata svolta dall'IRI negli anni cinquanta, in una fase in cui il paese realizzava il passaggio ad una configurazione produttiva prevalentemente industriale: ne sono buona e sufficiente testimonianza la creazione di un'industria di base strategica come la siderurgia e l'avvio di una infrastruttura essenziale come quella dei collegamenti autostradali, in particolare tra nord e sud.

Co' ve'oce progredire del processo di industrializzazione, all'industria stessa, come sezione più moderna del paese, e innanzitutto alle partecipazioni statali - che in tal senso godevano di una larga investitura da parte delle forze politiche - toccava il compito, certamente più complesso, di correlare le proprie iniziative e i programmi con i temi che qualificano la civiltà di uno sviluppo economico: l'interazione, concepita in termini non banalmente strumentali, con la cultura e con la scienza; il rapporto con il territorio; il processo di integrazione economica europea; la innovazione nell'organizzazione del lavoro e la valutazione in un'ottica non me-

ramente aziendale delle conseguenze sociali determinate dai programmi di investimento. L'IRI, cui toccavano le responsabilità maggiori, non può vantare in più di un caso un consuntivo brillante.

Per esempio, a differenza di quanto bene o male hanno tentato di fare altri gruppi a partecipazione statale e privati, nazionali ed anche esteri, non è stato ricercato, come unitaria politica di Gruppo, un colloquio o anche un confronto con il CNR, il CNEN, l'Università, facendo mostra al di là delle intenzioni di una irrimediabile sfiducia nelle possibilità degli ambienti scientifici italiani di comprendere i problemi e le esigenze della produzione.

D'altra parte, la predicazione europea stenta ancora ad incarnarsi in effettive iniziative imprenditoriali di largo respiro e a diventare un aspetto riconoscibile della politica di Gruppo anche nella prospettiva di un concorso del capitale europeo allo sviluppo del Mezzogiorno.

Nel settore dell'organizzazione del lavoro, l'IRI non ha impostato una propria linea che valesse quale punto di riferimento e sollecitazione per le aziende del Gruppo. In assenza di ciò non è da stupirsi che i risultati di quanto è stato fin qui realizzato dai gruppi privati più avanzati, italiani e stranieri, e anche da alcune aziende del Gruppo tardino ancor oggi ad essere recepiti in modo più generalizzato all'interno del Gruppo stesso. Al ritardo che si registra nel modo di affrontare e risolvere i problemi del rapporto tra strutture impiantistiche e qualità del lavoro sono riconducibili, tra l'altro, una serie di errori e di inconvenienti commessi in sede di progettazione dei nuovi insediamenti industriali. Tipico a questo proposito è il caso dell'Alfasud, realizzata esclusivamente sulla base di analisi e di valutazioni di ordine meramente tecnico-ingegneristico e quindi con un disegno organizzativo che, non tenendo minimamente conto degli altri fattori del processo produttivo, rappresenta uno dei motivi principali che impediscono oggi all'azienda di raggiungere gli equilibri economici e produttivi programmati.

Questo modo di affrontare i problemi incide negativamente anche sulle concrete possibilità di sviluppo del Gruppo. Il caso dell'ingresso nel campo delle opere pubbliche e dell'edilizia è emblematico. Si acquista la più grande azienda italiana di un settore in cui l'industria nazionale già primeggia a livello mondiale (un acquisto, tra

l'altro, che non risponde a manifeste e impellenti necessità di integrazione con altre attività del Gruppo) e si rovescia l'impostazione a suo tempo data per le autostrade, allorché, partendo dalla formulazione di un piano a lungo termine, fu creata una società che fungeva da centrale di appalto e di finanziamento; nel caso in esame, invece, ci si presenta sulla scena con una società operativa, nel vuoto di qualsiasi piano pubblico e senza, d'altra parte, aver saputo formulare (o non ritenendolo necessario o conveniente) le proposte dell'IRI e del Gruppo, da sottoporre all'autorità politica, in materia di assetto del territorio e di sviluppo urbanistico: cioè senza preoccuparsi del momento fondamentale, che riguarda appunto le modalità e quindi le idee-guida dell'intervento stesso, sollevando di conseguenza generalizzati e paralizzanti sospetti.

Questi ed altri possibili esempi indicano il bisogno di un recupero culturale da parte dell'Istituto: cultura applicata al processo di analisi e di soluzione dei problemi operativi dell'ente di gestione, necessaria per un migliore esercizio delle sue funzioni di coordinamento e di indirizzo; necessaria per elaborare e organizzare quelle condizioni tecniche e finanziarie che valgano a stimolare la proposta di nuovi sviluppi e innovazione da parte del *management* delle aziende; necessaria altresì per diffondere a livello di Gruppo criteri per quanto possibili omogenei di inquadramento e di analisi dei temi suscitati dallo sviluppo e dalla modificazione della struttura industriale.

L'attività organizzata dall'IRI in seno al Gruppo agli inizi degli anni sessanta sulla ricerca scientifica e i sistemi aziendali avanzati è un positivo esempio di un possibile modo di operare; parimenti, la creazione di una società di *software*, l'Italsiel, costituisce la traduzione operativa di un'acquisizione culturale ed è un esempio di attività promozionale che può essere svolta dall'Istituto. Ma non è facile allungare la lista di esempi.

Senza questo recupero culturale l'Istituto finisce per essere recettore di una somma di logiche aziendali cui va giustapposta una somma di domande politiche, il che rende assai ardua la composizione coerente di un programma di Gruppo a lungo termine.

Creare una « fondazione » — come è stato proposto — sarebbe una risposta sbagliata al problema reale di recuperare una dimen-

sione culturale in cui prospettare, elaborare e realizzare i programmi del Gruppo. Tale problema è intrinseco al modo di svolgere quotidianamente l'attività nell'Istituto e nel Gruppo e deve trovare all'interno della loro organizzazione specifici momenti di espressione.

3) *Determinazione e approvazione dei programmi e dei bilanci delle finanziarie e delle aziende ed elaborazione del programma di Gruppo.* Questa funzione, lungi dall'aver un carattere puramente notarile, è il momento riassuntivo dell'azione dispiegata dall'Istituto nel corso dell'anno. È questa azione, dunque, che va presa in considerazione. Di essa rilevano, per comprendere i problemi dell'Istituto, due aspetti: il primo di contenuto, riguardante la qualità dell'apporto dell'IRI al Gruppo; il secondo, che può dirsi metodologico e procedurale, riguardante il rapporto dell'IRI con le finanziarie e le aziende direttamente controllate. Il primo aspetto, in effetti già toccato nel paragrafo precedente, va qui riconsiderato unitamente al secondo nell'ottica del rapporto tra Istituto e realtà aziendale.

Attività di controllo e gestione delle partecipazioni, di valutazione della validità e coerenza interna dei programmi di settore, delle decisioni di rilievo prese dalle finanziarie e dalle aziende, della loro reciproca compatibilità e della loro coerenza con le linee di sviluppo del Gruppo: questa elencazione di compiti coincide in realtà con il necessario e importante momento tecnico-burocratico che istituzionalmente l'IRI deve svolgere, ma non è di per sé sufficiente a individuarne la funzione imprenditoriale.

Questa funzione va in concreto correlata ai 6.000 miliardi di fatturato, ai 500 mila dipendenti e, soprattutto, all'affermato carattere polisettoriale e integrato del Gruppo. Essere imprenditore non vuol dire altro che ricercare, ed essere attrezzato per ricercare, la combinazione ottimale dei fattori al proprio livello: significa, nel quadro dei vincoli e degli indirizzi che la politica economica assegna alle partecipazioni statali, dispiegare un'azione capace di accrescere l'utilità o ridurre i costi per le aziende oltre i limiti in cui le stesse sarebbero in grado di farlo operando singolarmente; capace altresì di suscitare nuove iniziative e apprestare le risorse manageriali e finanziarie necessarie per realizzarle.

Reperire capitali, anche all'estero, a condizioni più vantaggiose di quelle possibili

alle singole aziende o finanziarie; promuovere le esportazioni curando un'utilizzazione integrata delle capacità promozionali di ciascuna azienda sui diversi mercati; acquisire una conoscenza delle realtà aziendali e delle dinamiche del mercato che renda l'Istituto capace di mobilitare le risorse di Gruppo sia per risolvere i punti di debolezza sia per sfruttare al massimo i punti di forza al fine di nuovi sviluppi; organizzare una effettiva politica dell'innovazione tecnologica a livello di Gruppo, e così via. È questo tipo di attività, e la progettazione degli strumenti per darle corpo, che l'IRI svolge in modo non adeguato o non svolge affatto.

Ciò riduce, di conseguenza, la capacità di giudizio sui programmi e le iniziative di finanziarie e aziende e quindi la possibilità di stabilire su fondamenta solide e chiare le responsabilità del *management* del Gruppo ed il rapporto di reciproca fiducia tra questo e l'Istituto, definendo le condizioni cui lo stesso *management* deve assolvere per poter contare sul sostegno e la difesa dell'ente di gestione. In tal modo lo stesso momento tecnico burocratico rischia di essere ridotto a mero adempimento formale di procedure.

Queste considerazioni ci sembrano provate dai casi, fra gli altri, che qui di seguito vengono succintamente richiamati.

Il problema delle aziende del Gruppo strutturalmente in perdita è antico quanto l'IRI, essendo uno dei motivi per cui esso è sorto; ma l'azione per ridurre l'« area della perdita strutturale » non ha mostrato per le diverse situazioni la stessa costanza e intensità: a un serio e programmato impegno nel settore cantieristico non ha per esempio corrisposto una eguale mobilitazione dei dirigenti e dei tecnici dell'Istituto nell'analisi e nello studio di quale apporto manageriale e finanziario avessero bisogno importanti aree della meccanica strumentale per evitare che si allungasse a dismisura, col passare dei lustri, il corteo delle perdite di gestione. Avallo a scelte inadeguate e omissioni di intervento contrassegnano anche la lunga vicenda dei trasporti marittimi: nessun consistente apporto di nuovo *management*, nessuna azione vigorosa e concludente per mutare entro tempi ragionevoli la struttura societaria e produttiva del settore. In questi casi, assumere come non risolvibili - nell'arco di dieci, quindici, venti anni - le pur gravi difficoltà rappresentate dalle assenze del Governo e dalle opposizioni locali, sindacali e dei contrari interessi

privati significa distorcere in una incommensurabile dilatazione temporale il concetto di « oneri impropri » e in sostanza confinare l'ente di gestione in un ruolo privo di incidenza e scarsamente utile. La predisposizione di documenti che espongono i danni derivanti da determinate linee di condotta imposte al Gruppo costituisce un atto dovuto e necessario; certamente, però, insufficiente a stabilire con gli interessi in gioco i confronti necessari per la rimozione delle difficoltà che si frappongono ed una soddisfacente soluzione dei problemi, anche dal punto di vista sindacale. Con ciò contraddicendo i casi in cui sono stati superati gli ostacoli a misure di non agevole accettabilità (come gli aumenti di tariffe) o a iniziative che ledevano potenti interessi (come l'espansione nel settore automobilistico). Senza contare, infine, che l'essere tributari dell'erario per lunghi periodi e per le stesse cause non contribuisce a creare, di fatto, le condizioni favorevoli per l'ottenimento di un sostegno pubblico per validi obiettivi (per esempio, per lo sviluppo della ricerca industriale).

La funzione di integrazione di attività all'interno del gruppo è stata poi in più di un caso contraddetta da una condotta passiva dell'IRI su temi e problemi coinvolgenti rapporti tra diverse finanziarie e tra finanziarie e aziende. L'interconnessione tra elettronica e meccanica del Gruppo, indicata come uno degli obiettivi del piano elettronico formulato dall'Istituto cinque anni or sono, non ha sinora avuto nessun seguito di rilievo. Carenze analoghe si possono riscontrare nel rapporto tra aziende meccaniche e siderurgiche, nella difficoltà di realizzare positive integrazioni nel campo dell'impiantistica o in quello della ricerca.

Grave è poi l'aver avallato per lunghi anni l'esautoramento della finanziaria meccanica nei confronti della sua massima azienda e l'aver stabilito con questa un rapporto diretto; oppure l'aver omesso di intervenire, nel settore siderurgico, sui rapporti tra la finanziaria e una delle sue maggiori società, deterioratisi al punto da riflettersi su già difficili andamenti economici aziendali.

Un altro punto critico riguarda l'insufficiente valutazione da parte dell'Istituto delle grandi scelte di investimento compiute dalle aziende e delle condizioni poste a base dei programmi di espansione: è questo il caso, oltre che dei trasporti marittimi prima ricordati, dei servizi di trasporto aereo e

del settore aeronautico, ove si sono avute, accanto ad inesatte previsioni degli andamenti di mercato, una sopravvalutazione delle capacità tecniche ed imprenditoriali disponibili.

Si è così finito col subordinare completamente le prospettive di sviluppo di questi settori a richieste di sostegni esterni. Si possono citare altri momenti negativi, come la necessità di costruire nuovi stabilimenti dalle incerte prospettive anche in presenza di impianti sottoutilizzati o come la quotazione in borsa di una società alla vigilia di una seria crisi economica aziendale e la vendita di azioni nell'anno stesso in cui si sospende la distribuzione del dividendo.

Un ulteriore aspetto da sottolineare riguarda l'insufficiente controllo sulle gestioni e l'aver permesso, senza intervenire, che il pur doveroso principio delle autonomie che governa il sistema si sia più di una volta trasformato, per tendenze centrifughe e il disporsi di alcune aziende praticamente fuori della logica di gruppo, nella pratica impossibilità di una gestione unitaria. Questo è dipeso talvolta dalla scarsa capacità dell'Istituto di condizionare - proprio per carenza valutazione tecnica dei problemi - le scelte aziendali (è questo il caso di quanto è avvenuto per il settore automobilistico); talvolta perché si è ritenuto più conveniente, per non entrare in contrasto con posizioni di potere esterne all'Istituto, rinunciare a controlli tecnici gestionali o alla decisa affermazione, in tempi debiti, dell'incompatibilità di certe situazioni con gli obiettivi, appunto di economicità e di efficienza di gestione, che le aziende dell'IRI sono tenute a perseguire (è questo il caso dei servizi radiotelevisivi, ove la protesta per la « perdita di controllo » derivante dalla riforma appare incoerente e strumentale, dal momento che per anni l'Istituto ha rinunciato a svolgere il proprio ruolo nei confronti della società).

Tutto ciò porta ad accrescere anziché diminuire o sciogliere le difficoltà di contemperamento dell'autonomia del momento imprenditoriale rispetto alle direttive del potere politico. È abbastanza evidente, ad esempio, come alla questione dell'industrializzazione del Mezzogiorno si possa rispondere in maniera diversa e più propria di quanto non sia stato fatto accettando di sviluppare a Gioia Tauro il settore siderurgico. In questa vicenda, il momento, che pur v'è stato, in cui le forze politiche erano

disposte ad accettare una proposta alternativa in grado di contemperare gli obiettivi politici e sociali assunti e l'esigenza di redditività anche se differita degli investimenti, ha trovato l'IRI impreparato a mobilitare le proprie strutture nella messa a punto di questa proposta, facendo ricorso a risorse interne ed esterne al Gruppo; così oggi l'IRI è impegnato in un'onerosissima iniziativa che, oltretutto, non è neppure più quella originaria.

Se ad una funzione imprenditoriale corrisponde un rischio, questo può ben essere individuato, al livello dell'IRI, nel modo e nel momento della composizione del criterio di economicità voluto dal legislatore e dell'obiettivo di una gestione in reddito con l'indirizzo e la volontà dell'autorità politica. La vicenda del V Centro siderurgico è esemplare di una funzione non svolta e di un rischio non affrontato.

D'altra parte, in presenza di atti di imperio dell'autorità politica che non trovano nell'Istituto uno strumento capace di comporli in una logica imprenditoriale, di renderli sempre e in ogni caso compatibili con l'esigenza di una gestione secondo criteri di economicità, di tutelare e motivare il *management*, finanziarie e aziende possono essere spinte a ritenere più appagante ed efficace una situazione di rapporti non mediati con il potere politico; così aggiungendo un altro motivo di difficoltà a una gestione unitaria di Gruppo.

Sembra opportuno, infine, fare riferimento ad alcuni dati di sintesi. Esaminando i bilanci delle principali società italiane al 31 dicembre 1973, si rileva che in ogni settore ove operano aziende IRI e di terzi più o meno paragonabili per attività e dimensioni, le società del Gruppo sono in una situazione economica più precaria: in un solo settore ciò non si verifica, settore in cui opera una sola azienda IRI assunta da poco più di due anni e che ha conservato il vecchio *management*.

Su di un altro piano, dà a riflettere il fatto che ai compensi di marzo la borsa di Milano quotava sotto la pari 18 aziende, di cui 10 appartenenti al Gruppo IRI, che fornisce solo 20 delle 151 società quotate.

Situazioni così generalizzate non sono attribuibili a deficienze a livello aziendale, né sembra possibile imputarle tutte a fattori politici poiché, se l'assunzione di « oneri impropri » fosse così diffusa, sarebbe stato da lungo tempo dovere dell'Istituto

segnalare il fatto, denunciando che le leggi e la « filosofia » che lo reggono sono obsoleti e superati e non forniscono più alcuna guida alla sua azione.

L'IRI, come istituto finanziario e vertice di un gruppo industriale, non può certo « autoassolversi » dalle perdite; anche in termini di gestione bancaria, infatti, non può giustificare le proprie perdite su crediti attribuendole all'incapacità dei suoi debitori di mettere a frutto i capitali prestati.

4) *La politica finanziaria*: l'IRI viene definito dall'articolo 1 dello Statuto « un Ente finanziario » la cui attività ha come oggetto la gestione delle « partecipazioni ed attività patrimoniali da esso possedute ». L'articolo 2 riguarda il fondo di dotazione e i successivi articoli 3 e 4 precisano l'ambito nel quale l'Istituto ha facoltà di svolgere attività finanziaria « per il conseguimento dei propri fini ».

Lo Statuto, quindi, nel delineare il contenuto delle funzioni essenziali dell'IRI, colloca quella finanziaria con connotati di precisione e di rilevanza.

L'esercizio di tale funzione - che attraverso una intensa attività ha costituito una delle principali componenti dell'azione dell'Istituto nella prima fase della sua storia - dovrebbe tuttora rappresentare uno degli aspetti caratterizzanti della « formula IRI » (effetto moltiplicatore delle risorse fornite dallo Stato, utilizzazione del risparmio privato per finalità di interesse pubblico, coordinamento delle politiche finanziarie delle aziende).

Da tempo ormai l'Istituto, invece, adotta una politica che, nella sostanza, equivale ad una rinuncia ad esercitare tale fondamentale funzione, attribuendo, per converso, crescente importanza al fondo di dotazione, la cui consistenza nominale, a seguito delle leggi di aumento approvate a partire dal 1960, è infatti salita da 168 a 1805,4 miliardi. L'apporto addizionale del Tesoro (1197,4 miliardi nel periodo 1960-1973, per oltre tre quarti versati nel sessennio 1968-1973) ha determinato un forte aumento sia dell'incidenza del finanziamento statale sul complesso delle fonti di copertura del Gruppo sia del rapporto tra mezzi pubblici e immobilizzi lordi.

È ben vero che durante lo stesso periodo Parlamento e Governo hanno dilatato l'impegno pubblico delle partecipazioni statali (basti pensare al Mezzogiorno); ciò tuttavia non comporta necessariamente la pratica ri-

nuncia a svolgere un'attività finanziaria di rilievo.

Certo è che comunque in quest'arco di tempo è profondamente mutato l'uso del fondo di dotazione da parte dell'IRI: dalle situazioni patrimoniali dell'Istituto si rileva infatti come, mentre negli anni 1960-1967 si è registrato un incremento degli investimenti netti in aziende del Gruppo pari a quasi il doppio dell'aumento del fondo, nel periodo 1968-1973 i nuovi investimenti rappresentano poco più dei tre quinti dell'apporto addizionale dello Stato. D'altro canto, l'incidenza dei debiti consolidati dell'Istituto sul totale dei mezzi amministrati è passata dal 73,1 per cento a fine 1959 al 63,3 per cento a fine 1967 per scendere poi al 32,2 per cento a fine 1973; per contro, la incidenza del fondo di dotazione alle stesse date risultava pari al 24,1 per cento, al 35,3 per cento e al 76,4 per cento. Mentre nel periodo 1960-1967 l'Istituto ha operato, con il resto del Gruppo, per moltiplicare i capitali forniti dallo Stato, in quello successivo esso ha in pratica sterilizzato parte dei mezzi che lo Stato aveva posto a sua disposizione, producendo quindi un effetto demoltiplicatore dei mezzi stessi.

In un quadro economico generale per molti versi in continuo deterioramento, questo atteggiamento di immobilismo non può essere giustificato con la crisi del mercato finanziario e le difficoltà di quello monetario, in presenza di un elevato costo del denaro. Proprio in tale situazione l'Istituto avrebbe dovuto anzi intensificare la propria attenzione per questi problemi e l'impegno per la loro soluzione. La conseguenza di tutto ciò è stata, tra l'altro, una pratica diminuzione della capacità di indirizzo nei confronti delle aziende che, pur operando in una posizione e con prospettive finanziarie più difficili di quelle dell'Istituto, hanno dovuto surrogarsi gradualmente ad esso nella raccolta dei mezzi loro occorrenti, proprio nel momento in cui tale raccolta diventava più difficile ed in cui l'esistenza di una grande ed attiva centrale finanziaria poteva dare il massimo apporto all'economia del paese oltreché del Gruppo.

Per altro verso, lascia quanto meno perplessi la costante crescita degli avanzi netti di gestione dell'Istituto dal 1968 in poi, periodo nel quale le perdite patrimoniali, dal canto loro, sono aumentate in misura rilevante.

Ma, a ben guardare, il pur cospicuo aumento dei fondi patrimoniali non è valso

ad assicurare all'IRI un effettivo utile di gestione: infatti, i saldi positivi dei conti profitti e perdite sono il risultato anche di sia pur legittimi criteri contabili i quali finiscono col determinare proventi che, nella sostanza, hanno contropartita in perdite patrimoniali da regolare.

Dimissione dalla funzione di elaboratore di una strategia coerente e quindi di guida del gruppo; dimissione dalla funzione finanziaria, se non in via vicaria rispetto al Tesoro dello Stato; dimissione dalla funzione di elaboratore di una politica di Gruppo avente una valenza non limitata a precisi interessi aziendali; dimissione dalla funzione di stimolo reale - e non verbale - delle energie del Gruppo: questa, in sintesi, l'evoluzione recente dell'Istituto.

5) *Unificazione e coordinamento delle politiche in campi di comune interesse per le aziende del Gruppo.* La ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica; la formazione professionale e la politica del lavoro; la politica delle esportazioni; la politica finanziaria e la politica di relazioni esterne sono settori di attività in cui l'IRI dovrebbe svolgere un ruolo attivo di promozione, di coordinamento e di unificazione. Abbiamo già visto che ciò non avviene nel campo della politica finanziaria; non appare di molto migliore la situazione negli altri settori indicati. Né si vede come potrebbe essere altrimenti dal momento che il coordinamento delle politiche in questi campi richiederebbe metodi di lavoro (contatti continui, a tutti i livelli, tra Istituto, finanziarie e aziende, *équipes* interdisciplinari; attiva presenza nel dibattito culturale) che sono agli antipodi dell'attuale impostazione del lavoro, in cui i rapporti sono tenuti solo da poche persone, il lavoro di gruppo non è favorito, i funzionari sono ridotti a svolgere, nel migliore dei casi, un ruolo di « segreteria », la presenza culturale dell'IRI è assai scarsa.

Certamente degno di maggiore impegno sarebbe - specie in un momento in cui preme la necessità di intervenire in settori nuovi e ad alta tecnologia, di ristrutturare le attività esistenti per accrescerne la produttività, di innovare per raggiungere una maggiore competitività - l'attività di ricerca scientifica per la rilevanza che ormai essa assume.

Ma l'Istituto, con la più importante e d'altra parte obbligatoria eccezione dell'elettronica, non ha considerato la ricerca nel

quadro delle strategie imprenditoriali in modo da poter valutare, ad esempio, se, rispetto agli obiettivi di crescita quantitativa e qualitativa del Gruppo a medio e lungo termine, le risorse umane e finanziarie sono sufficienti o no; se i programmi di ricerca sono coerenti con questi stessi obiettivi; quali devono essere il giudizio e la linea propositiva ed attiva nei confronti della università, del Consiglio nazionale delle ricerche e degli altri organismi pubblici di ricerca; quale il tipo e i modi auspicabili di intervento pubblico anche per comporre possibili contrasti all'interno stesso del Gruppo.

Per quel che riguarda la politica sindacale è opportuno sottolineare come dal periodo compreso tra il distacco delle aziende del Gruppo dalla Confindustria e gli « avvenimenti » del 1969-1970 - periodo in cui, di fatto, l'IRI ha avuto un ruolo attivo nella modifica del sistema di relazioni industriali (si pensi tra l'altro alla introduzione della contrattazione articolata) - si sia arrivati alla situazione di oggi, caratterizzata, come è evidente e come gli stessi sindacati non hanno mancato di sottolineare, dall'iniziativa della Confindustria e dall'accettazione acritica e passiva delle soluzioni negoziali adottate nel settore privato. Al di là dell'episodio rappresentato dall'accordo interconfederale sulla contingenza appare chiaro come dietro il comportamento degli industriali privati ci sia un'ipotesi di gestione dell'attuale situazione di crisi, che invece manca completamente nelle partecipazioni statali.

Un altro aspetto del problema sul quale conviene riflettere è l'assenza di coordinamento nella contrattazione aziendale, in un settore cioè che ha assunto, in anni recenti, un'ampiezza notevole e che per il numero degli accordi e soprattutto per l'allargamento dei contenuti e quindi la natura dei temi trattati condiziona pesantemente la stessa contrattazione collettiva a livello nazionale. È evidente che tale situazione discende direttamente dalla mancanza di una strategia: quel che preme chiarire in questa sede è, certo, l'urgenza di una ripresa di iniziativa sulla base di linee di politica sindacale chiaramente tracciate (la « gestione della crisi » richiede scelte difficili sia in termini di difesa dell'occupazione sia in termini di evoluzione del sistema contrattuale), ma anche l'opportunità che l'elaborazione di una strategia avvenga a livello di Gruppo e quindi di Istituto: ri-

servando all'Intersind il ruolo che è suo proprio di assistenza tecnica alle aziende nel momento vertenziale e alle imprese la gestione dei fatti sindacali nell'ambito di linee-guida alla cui determinazione esse stesse potranno collaborare.

Per quanto riguarda la politica delle esportazioni, occorre rilevare come la crescente incidenza della componente estera nelle attività del Gruppo non trovi riscontro in adeguate strutture di coordinamento a livello di Istituto, mentre anche in questo campo la definizione di una strategia poli-settoriale di presenza del Gruppo nei mercati esteri, nelle sue varie forme (cessione di *know-how*, cooperazione tecnica, installazione di impianti industriali, esportazione di prodotti, ecc.) comporterebbe una ben più organica integrazione delle risorse disponibili, sia in termini di uomini che di iniziative.

L'esigenza di incrementare la componente estera del Gruppo, individuando a livello di *holding* le soluzioni atte a darvi l'impulso necessario, non contrasta con la preminente vocazione dell'Istituto ad operare per lo sviluppo del paese. Infatti, la crescente interdipendenza dei sistemi economici e dei mercati di consumo e di approvvigionamento a livello internazionale, la necessità di recuperare con l'espansione delle esportazioni le condizioni di un equilibrio economico che consenta la continuità dello sviluppo interno, rendono indispensabile per il Gruppo una risposta organizzativa adeguata, e non convenzionale, che sia coerente con il ruolo di promozione dello sviluppo industriale svolto tradizionalmente dall'Istituto.

Per alcuni anni l'Istituto si è impegnato a fondo in una campagna di relazioni pubbliche volta soprattutto a pubblicizzare la formula IRI in Italia e all'estero. I risultati - brillanti sul breve periodo - si sono rivelati negativi sul tempo medio-lungo. Intorno all'IRI si sono create attese miracolistiche; le iniziative più valide (esempio: siderurgico di Taranto) sono state « vendute » con lo stesso acritico *battage* di quelle che fin dall'inizio apparivano assai più discutibili (esempio: Michelangelo e Raffaello). Alle prime difficoltà, l'ondata di ritorno si è inevitabilmente rovesciata sull'IRI: dopo la corsa all'elogio è iniziata la corsa alla critica, che spesso ha coinvolto anche gli aspetti positivi dell'attività del Gruppo o ha fatto carico all'IRI di responsabilità non sue.

La reazione dell'Istituto - e del Gruppo - è stata di chiusura, di rinuncia ad esporre le proprie ragioni, come se il diritto all'informazione esistesse solo nella misura in cui i detentori del potere economico decidono di elargirla e non perché la nostra società esprime una richiesta crescente, un bisogno reale di partecipazione.

L'Istituto utilizza male le sue pubblicazioni - *Notizie IRI* (60.000 copie) e *Civiltà delle macchine* (15.000 copie) - rinunciando a farne un veicolo autorevole di informazione nel primo caso e di dibattito nel secondo sui grandi problemi dello sviluppo economico del paese. La concezione distorta dell'« informazione uguale potere » porta al paradosso di trasformare in *top secret* perfino le notizie e i commenti dei giornali, la cui integrale conoscenza è limitata a pochi alti dirigenti dell'Istituto.

Altrettanto grave è il fatto che i rapporti con il potere politico - che spettano istituzionalmente al Presidente, il quale dovrebbe gestirli con la consulenza di adeguate strutture organizzative - siano invece concepiti in termini di *lobbying* e vengano tenuti da più persone, spesso in modo sordinato, e nel complesso con effetti controproducenti, al di là delle singole « vittorie » su particolari argomenti. Nei confronti del potere politico, infatti, l'azione dell'IRI finisce col mancare di unitarietà e di coerenza, rendendo più difficile l'instaurarsi di un rapporto limpido e corretto e creando confusione e sospetto sulle reali finalità dell'Istituto.

PARTE II: *Valutazione delle strutture interne dell'Istituto e dell'organizzazione del lavoro.*

Sulla base di quanto fin qui detto si può concludere che la causa più ricorrente delle carenze dell'Istituto in precedenza accennate appare individuabile nel divario che si è venuto creando tra un impegno costante e puntiglioso di ricerca di garanzie a livello IRI e una crescente ritrosia ad assumersi responsabilità sostanziali e dirette, esasperando sul piano giuridico-formale la regola, in sé giusta e da tutelare, del decentramento delle decisioni.

Questo indirizzo ha affermato nell'ambito dell'Istituto un comportamento di tipo burocratico non adeguato a una gestione di carattere imprenditoriale, costituendo un non superabile ostacolo all'elaborazione di una strategia globale, che il crescere delle di-

mensioni e della diversificazione del Gruppo rende più complessa, ma proprio per ciò ancor più necessaria: tale strategia, infatti, varrebbe quale strumento di guida del Gruppo e, su un piano più generale, quale contributo al Governo per superare il perdurante vuoto di politiche di produzione. Non aver elaborato questa strategia ha quindi privato l'Istituto di uno strumento per valutare l'attività aziendale in una prospettiva trascendente l'ambito di interesse della singola impresa; ha cioè diminuito la possibilità di operare in quanto gruppo, di realizzare un coordinamento anche nelle aree ove questo era più necessario.

Connaturato ad un comportamento di tipo burocratico è anche il venir meno dell'IRI come «centro di servizi» per le aziende, capace di assicurare loro utilità che da sole non sono in grado di conseguire. L'evoluzione dell'attività finanziaria è la più clamorosa e quantificabile dimostrazione di questa tendenza, che ha inoltre privato l'Istituto di un essenziale strumento per influenzare secondo criteri imprenditoriali i comportamenti aziendali. Questa evoluzione, nei rapporti con le aziende, verso forme burocratiche che nella vita economica - a differenza di quella amministrativa - non hanno corso, ha naturalmente rafforzato una concezione verticistica della gestione del Gruppo; ma è questo stesso modo di concepire la gestione dell'IRI all'origine di detta evoluzione. I funzionari di direzione ritengono di poter individuare le cause interne della crisi dell'IRI proprio in questa conduzione verticistica e non partecipata dell'Istituto e del Gruppo.

Chiunque viva giorno per giorno la realtà dell'Istituto sa infatti che con frequenza allarmante il processo a monte di decisioni anche importanti si svolge per intero nel ristretto perimetro dell'alta direzione, con emarginazione delle strutture organizzative dell'Istituto, dal funzionario fino al capo servizio.

È interessante notare, a questo proposito, come l'uso acritico dell'approssimativa distinzione tra funzioni di *staff* e di *line* e la tendenza a identificare la *line* con le finanziarie e le aziende e lo *staff* con i servizi dell'Istituto abbiano aggravato uno dei problemi di fondo dell'IRI e cioè l'assenza, per rimanere al vecchio schema, di una *line* interna in grado di svolgere con autonomia e competenza i compiti propri dell'ente di gestione, che non si identificano con quelli delle finanziarie e delle aziende.

Configurato di fatto l'Istituto come un momento di *staff* dell'intero Gruppo, il contenuto professionale dei servizi è stato comunque progressivamente ridotto per consentire un certo tipo di gestione del potere che solo apparentemente assicura l'unità di comando tipica dei grandi gruppi industriali: in questi, infatti, le decisioni si basano su di un vastissimo supporto tecnico per cui il comando non consiste che nella scelta tra diverse possibilità ed opzioni, tutte definite chiaramente ed autonomamente elaborate nelle sedi proprie, cioè nelle sedi «professionali». Il caso di un gruppo di comando che, ritenendo di assolvere anche le funzioni del momento tecnico, lo sottovaluta fino a farne a meno, configura una situazione completamente diversa, che dell'efficienza ha solo l'apparenza.

Viene così a mancare a molte decisioni il supporto, ineliminabile per la validità delle scelte, di un autonomo momento tecnico dell'Istituto. Questa mancanza indebolisce il ruolo dell'IRI tanto verso il gruppo quanto verso il potere politico. A questo indebolimento si cerca di surrogare per altre vie: verso finanziarie e aziende si rimedia, sotto il profilo formale, con una prassi burocratica; nella sostanza, affidandosi ai rapporti personali con le alte dirigenze del gruppo.

All'interno dell'Istituto gli inevitabili riflessi di questo modo di amministrare sono una caduta della qualità della gestione e della qualità (più che della quantità) del lavoro, l'arresto della crescita professionale e la non responsabilizzazione dei funzionari.

In sostanza si è venuta a determinare una situazione anomala che impedisce lo svolgimento dei compiti propri dell'Ente di gestione. L'anomalia è nel fatto che con decisioni prese in modo autonomo da un ristrettissimo numero di persone, senza nessun supporto tecnico - il cui rifiuto è segnato appunto dalla riduzione dei servizi dell'Istituto allo stato «segretariale» e dall'emarginazione della struttura professionale - è impossibile governare un gruppo delle dimensioni dell'IRI. È questa una situazione che non ha eguale nell'organizzazione dei grandi gruppi industriali e di cui è importante cogliere tutta la gravità e il significato. La questione non riguarda evidentemente l'esercizio delle singole gestioni industriali, il cui funzionamento «ordinario» è assicurato dalla relativa autonomia di cui godono le aziende e le finanziarie di settore, ma l'impossibilità per l'IRI di svol-

gere i suoi compiti istituzionali. In un quadro del tipo delineato, infatti, non è possibile avere e attuare una politica finanziaria o una politica sindacale; non è possibile, soprattutto, un effettivo controllo degli investimenti, cioè l'esercizio stesso della funzione dalla quale l'Ente di gestione trae buona parte della sua legittimazione.

* * *

La piena ripresa del ruolo dell'IRI richiede un lungo processo di cambiamento ma comporta evidentemente, in primo luogo, un consenso di massima sul fatto che i criteri informativi di un eventuale « progetto » di ristrutturazione dell'Istituto vadano ricercati nella logica descritta. È questa la prima condizione perché un dialogo positivo tra gli interlocutori interessati al cambiamento si apra e prenda corpo.

La seconda condizione è che si creino alcune premesse indispensabili all'elaborazione del « progetto » o meglio alla costruzione, nella concreta realtà di lavoro dell'Istituto, di nuove soluzioni organizzative e di un adeguato rapporto tra momento tecnico-professionale e momento politico: soluzioni che sarebbe astratto e controproducente individuare e definire una volta per sempre in sede di studio non tenendo conto del mutare delle esigenze e delle situazioni. Tali premesse possono essere così individuate:

a) nel riconoscimento e nella descrizione di « spazi di professionalità » al cui interno le capacità tecniche e di elaborazione possano esplicarsi appieno e che diano risultati la cui valutazione sia comunque ritenuta indispensabile nelle scelte politiche che gli organi a ciò preposti devono compiere;

b) in un recupero di piena funzionalità ed efficienza, e quindi nello svolgimento - effettivo ed esclusivo - da parte degli organi amministrativi dell'Istituto e della direzione generale di compiti statutari;

c) nella fissazione di un sistema di procedure e di controlli che permetta di « gestire » il processo di cambiamento organizzativo.

Per quel che riguarda il primo punto (autonomia del momento professionale) è opportuno anzitutto rilevare che l'esame delle disposizioni sull'organizzazione del lavoro emesse nel corso degli ultimi anni

mette in luce un quadro quanto meno sconcertante: esse si caratterizzano, in complesso, per un grado elevato di indeterminazione o già esplicito nella loro formulazione o implicito, laddove soccorrano specificazioni formali, per il mancato intervento di criteri e strumenti operativi. Ma quel che più conta è che il quadro normativo in esame mostra di essere stato elaborato secondo criteri organizzativi, fragili nelle loro fondamenta, il cui risultato è semmai quello di promuovere una sommatoria di efficientismo individuale anziché il funzionamento integrato di tutta la struttura.

L'organizzazione di lavoro interna dell'Istituto, in sostanza, non è regolata da un sistema di norme (o perché non esistono o perché desuete) ma da « procedure di fatto » direttamente funzionali alle diverse posizioni di potere esistenti all'interno della direzione generale. Una situazione di questo tipo è naturalmente all'origine di numerosi inconvenienti: tra l'altro, lo scavalco di compiti, la continua attribuzione di mansioni improprie a persone ed uffici che dovrebbero essere diversamente impiegati, la prassi di lavoro a compartimenti stagni, la frammentarietà e la debole circolazione dell'informazione.

Nel quadro della struttura esistente si tratta di approfondire la rispondenza degli attuali Servizi alle effettive esigenze operative dell'Istituto; di definire, quindi, con precisione i compiti e gli spazi di autonomia di ciascuno e la utilizzazione dei risultati del loro lavoro nei processi decisionali. A tal fine potrà essere condotta un'attenta ricognizione e valutazione del grado di impiego del personale di direzione dell'Istituto che porterà certamente ad evidenziare esigenze di diversa collocazione professionale, di riqualificazione, di aggiornamento e comunque di migliore utilizzo. Naturalmente, data la stretta connessione funzionale tra il lavoro svolto da tutto il personale, l'opera di ristrutturazione non può non investire la categoria impiegatizia, i cui problemi di valorizzazione professionale sono da tempo aperti e in discussione. In proposito, giova ancora una volta richiamare l'urgenza di definire il migliore impiego del personale femminile al fine di un crescente inserimento in mansioni maggiormente qualificate.

Dovrà essere anche valutata la possibilità di ottenere i risultati richiesti sulla base delle attuali disponibilità di personale. Un'attenzione particolare non potrà non essere

dedicata ai problemi della formazione, fin qui sostanzialmente ignorati. Val la pena di ricordare che i gruppi industriali ed in genere gli enti e le istituzioni a carattere economico dedicano particolare attenzione ai problemi dell'aggiornamento professionale e culturale dei quadri (prevedendo tra l'altro corsi di formazione che coinvolgono contemporaneamente persone con diversi livelli di responsabilità).

All'IRI non solo si è lontani da una realtà di questo tipo, ma, paradossalmente, si assiste ad un crescere del divario tra esigenze di formazione e programmi e iniziative in materia: come dimostra il fatto che il Centro Quadri per lo studio delle funzioni direttive aziendali cui l'Istituto, con felice intuizione, ha dato vita nel 1960 non viene convenientemente utilizzato ed anzi è ormai ridotto a svolgere nei confronti delle aziende del gruppo lo stesso ruolo - limitato, occasionale, poco coerente con le esigenze dei « clienti » - che svolgono le società private di consulenza e di formazione.

Ridare autonomia e capacità di iniziativa ai Servizi comporta evidentemente un nuovo e diverso ruolo dei capi-servizio. Nel nuovo quadro, questi dovranno infatti ripetere la loro autorità non più dall'adesione, spesso acritica, ad orientamenti e decisioni prese in altra sede ma dalle capacità professionali e organizzative, di sintesi e di valorizzazione dei dati tecnici. Anche in questo caso si richiede una scelta preliminare ed immediata: una opzione di valore non rinviabile al corso degli eventi.

Sulla seconda delle « premesse » sopra indicate (recupero di funzionalità ed efficienza nello svolgimento dei compiti propri da parte della direzione generale e degli organi amministrativi), proprio per non rimanere allo stadio di astratte enunciazioni di principio, conviene brevemente ricordare che la situazione attuale risulta caratterizzata da un Presidente che esercita il suo ruolo in termini riduttivi rispetto ai compiti ed ai poteri che gli vengono attribuiti dallo Statuto. In pratica, da molto tempo, le sue cure principali sono dedicate ai rapporti esterni, con un'incidenza soltanto episodica sul processo decisionale: e ciò malgrado lo Statuto dell'IRI individui nel Presidente il momento conclusivo del processo di formazione delle decisioni (egli partecipa all'attività degli organi deliberanti e li presiede) e gli attribuisca poteri

di governo sulla struttura operativa, dipendendo da lui sia la proposta di nomina del direttore generale sia la scelta e la revoca del personale dai direttori centrali agli impiegati, e l'emanazione di tutti i provvedimenti che lo riguardano.

D'altra parte è ormai prassi consolidata che il consiglio di amministrazione e il comitato di presidenza siano ridotti a mero strumento di ratifica di decisioni prese in altre sedi, anche esterne al Gruppo. A suffragare questa affermazione sta la sorpresa che all'interno dell'IRI ha provocato il tentativo, in atto da poco tempo nell'ambito di questi organismi, di recuperare i loro compiti istituzionali. E anche utile ricordare che da diversi anni si fa rarissimo ricorso ai comitati tecnici consultivi. Secondo lo statuto questi dovrebbero essere istituiti, tra l'altro, « per dare pareri sulla migliore organizzazione delle aziende controllate dall'IRI e sulle più importanti trasformazioni di processi produttivi da attuarsi nelle aziende stesse ». È interessante osservare che tale mancato ricorso si è avuto in una fase caratterizzata, a livello nazionale e di Gruppo, da profonde modificazioni della struttura industriale.

In questo quadro il direttore generale - il quale dovrebbe realizzare la sintesi del momento tecnico-professionale che diviene poi la base delle decisioni degli organi collegiali - ha assunto, di fatto, ampi poteri decisionali, coprendo i vuoti creati dall'inedegno esercizio dei compiti affidati agli organi amministrativi. A ciò si accompagna una gestione non unitaria dell'Istituto, resa oggettivamente più problematica dal fatto di aver attribuito ai due direttori centrali addetti rilevanti responsabilità e larghe deleghe - non ricondotte poi ad unità - nella gestione di due delle componenti fondamentali del gruppo: rappresentata l'una dal complesso delle aziende manifatturiere e l'altra dal complesso delle aziende di servizi. Una tale situazione impedisce la necessaria unità di indirizzo, provoca numerosi inconvenienti e si riflette negativamente nella determinazione della politica dell'Istituto, causando una gestione ineguale e non coordinata dei rapporti con le finanziarie e le aziende direttamente controllate.

È evidentemente difficile, in una situazione di questo tipo, distinguere le cause dagli effetti e attribuire pesi diversi ai fattori che hanno permesso l'aprirsi e il

dispiegarsi della situazione di crisi. D'altra parte non v'è dubbio che la situazione di difficoltà dell'IRI, la « caduta di immagine » dell'Istituto, se trovano spiegazioni preponderanti nell'incerta conduzione manageriale e nel confuso rapporto con l'interlocutore politico, certamente sono anche effetto del dissesto profondo che caratterizza le strutture interne, impossibilitate ad offrire un valido supporto tecnico alle scelte degli organi direttivi.

Quel che si deve tentare in questa fase è stabilire alcuni punti saldi di riferimento che consentano di verificare, nella pratica, la possibilità di riportare l'Istituto in una situazione di ordine e quindi, potenzialmente, di efficienza. In questo quadro non può non auspicarsi innanzitutto il recupero delle funzioni statutarie da parte del presidente e degli organi amministrativi. Lo stesso si dica per la direzione centrale, che deve pienamente valorizzare il momento tecnico ed assicurare la necessaria unità di indirizzo, superando decisamente l'attuale situazione di frazionamento delle competenze, di cui l'esperienza ha dimostrato tutta la precarietà sul piano organizzativo e funzionale.

Sul terzo punto (più direttamente legato al concreto avvio del riassetto organizzativo e al suo controllo) va detto che appare urgente l'adozione di procedure di lavoro che consentano un primo recupero delle capacità esistenti e un'inversione di tendenza nell'attuale processo di deterioramento.

Su questa linea potranno essere individuati una serie di strumenti. Conviene subito ricordare l'utilità degli incontri di servizio, con cadenza periodica (almeno mensile) e con il compito di trattare, in particolare, la migliore organizzazione del servizio ed il suo funzionamento sia per quanto attiene gli aspetti interni sia nei rapporti con gli altri servizi, la direzione e il Gruppo.

Un'iniziativa di ben più ampia portata è la costituzione di appositi gruppi di lavoro « per progetto », ogni qualvolta temi di particolare importanza richiedano il contributo integrato di diverse esperienze professionali, con l'apporto, quando opportuno, di funzionari delle finanziarie e delle aziende direttamente controllate. Per assicurare il buon impiego delle capacità di lavoro e la sicura finalizzazione dei compiti assegnati è necessario determinare, in questi casi, il coordinatore del gruppo, la

sua composizione, i termini di svolgimento dell'incarico. Le conclusioni dovrebbero essere presentate ai capi servizio interessati e al direttore generale. È infatti evidente che buona parte dei compiti di competenza dell'ente di gestione - sia che si tratti di valutare le implicazioni di nuovi investimenti sia che si debbano definire interventi a carattere straordinario per migliorare la gestione di attività esistenti - richiedono, per essere svolti convenientemente, analisi e valutazioni ben più vaste e articolate di quelle che si compiono attualmente. Esigono in altri termini un tipo di esame interdisciplinare. Occorre quindi sviluppare progressivamente una struttura che consenta di volta in volta, con grande elasticità, la formazione, appunto, di *équipes* in cui siano presenti diverse componenti professionali e che realizzino non solo un'integrazione molto più accentuata tra i Servizi, ma anche la valorizzazione e l'utilizzo di risorse tecniche e culturali esterne all'Istituto. Val la pena di notare che il fatto di dover proporre, quasi come rivendicazione, criteri di lavoro largamente accettati e praticati in tutte le organizzazioni moderne ormai da molti decenni, dà la misura del cammino da percorrere per assolvere adeguatamente i compiti dell'Istituto.

Per quanto più direttamente riguarda il processo di cambiamento va subito detto che - limitatamente agli aspetti organizzativi interni - il suo controllo non può che essere affidato congiuntamente a quanti ne sono coinvolti: e quindi alla direzione generale, ai capi servizio e ai funzionari di direzione. Dovrebbe perciò essere istituito un organismo nel quale siano presenti le tre componenti ora indicate, che si riunisca con sistematicità e con periodicità fissa. I funzionari presenti in questa sede dovranno essere designati dai colleghi, assicurandosi la limitazione dell'incarico nel tempo ed il principio della rotazione.

La richiesta di un tale organismo, come è evidente, nasce dalla valutazione del particolare momento che sta attraversando l'Istituto e dalla considerazione, più volte fatta, che le capacità di ripresa dell'IRI appaiono seriamente compromesse dalle disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: una situazione, quindi, di eccezionalità. I suoi compiti dovrebbero essere esattamente delimitati, così che risulti chiara la sua natura di strumento di razionalizzazione del processo di cambiamento organizzativo, che

non tocca minimamente - dato questo suo carattere - prerogative e responsabilità di altri organi e di altri uffici dell'Istituto. In via di prima approssimazione si può dire che i compiti da affidare a questo organismo sono essenzialmente due:

il controllo dell'organizzazione del lavoro, attraverso un esame della correttezza delle soluzioni organizzative adottate a livello di Servizio e di Istituto (lavoro per progetti, ecc.) con gli obiettivi che si vogliono raggiungere, rilevandone le eventuali inefficienze e proponendo i necessari adattamenti;

l'individuazione di criteri generali di politica del personale dai quali gli uffici competenti possano trarre utili indicazioni per una gestione unitaria e ai quali le rappresentanze del personale possano richiamarsi per giudicare la congruità o meno della gestione stessa e prendere, nelle sedi proprie, le opportune iniziative. A giustificazione di questa richiesta è opportuno notare che la situazione odierna (anche questo è un momento emblematico della disorganizzazione interna dell'Istituto) è caratterizzata dall'assenza di una « politica » del personale per cui rimangono irrisolti o inadeguatamente affrontati i problemi centrali relativi alla selezione, formazione e impiego dei dipendenti dell'Istituto (sia diretti che distaccati) nonché gli stessi problemi di amministrazione, la cui gestione resta sempre più affidata all'iniziativa della commissione interna. Non esistendo alcuna forma di valutazione del personale e di programmazione delle carriere, la mobilità interna, sia verticale che orizzontale, avviene oltre che in misura assai ridotta, senza criteri definiti ed è quindi affidata alla più assoluta discrezionalità.

* * *

Una nuova organizzazione del lavoro non può naturalmente non essere accompagnata da un sistema di norme completamente diverso da quello attuale e quindi coerente con la nuova realtà da disciplinare e tale da rappresentare per tutto il personale un chiaro e definitivo punto di riferimento, assumendo quindi, per lo stes-

so, il valore di « carta costituzionale ». È evidente, tuttavia, che non è sulla « lettera delle leggi » che può riposare la volontà di riportare l'IRI in condizione di esercitare il ruolo che gli è proprio. Gli stessi « provvedimenti » che sulla base delle richieste contenute nel presente documento dovessero essere presi (recupero di iniziativa da parte della Presidenza e degli organi collegiali; superamento dell'attuale assetto della direzione generale; precisazione dei compiti dei servizi e definizione del loro spazio di autonomia e di responsabilità; creazione di organismi che possano controllare il processo di cambiamento) sarebbero insufficienti a dare all'Istituto un assetto sostanzialmente diverso dall'attuale se non fossero sostenuti dalla chiara coscienza del punto di crisi cui è arrivato l'IRI e della necessità di far giocare al Gruppo un ruolo decisivo nello sviluppo economico del paese (così come è avvenuto in altri momenti della sua storia) e, soprattutto, dalla convinzione che il cambiamento (e quindi le capacità di programmarlo e di governarlo, adeguando le strutture, i metodi di lavoro ed i programmi) più che la codificazione della prassi rappresenta la principale condizione della vitalità delle istituzioni.

Collocandosi in questa prospettiva, le istanze portate avanti dai funzionari hanno, ad un tempo, un valore culturale e politico: un valore culturale perché richiedono, per essere sostenute, l'abbandono di schemi di riferimento propri di una società meno articolata e complessa dell'attuale e l'accettazione (piena anche se responsabilmente critica) delle esperienze accumulate in materia, sia in sede operativa che di studio, nei Paesi industrialmente più evoluti ed in qualche misura in alcuni enti ed istituzioni a carattere economico in Italia; un valore politico, dal momento che, per le ragioni fin qui illustrate, la soluzione della crisi interna dell'IRI, il superamento del verticismo e della marginalizzazione del momento tecnico-professionale, rappresentano comunque una delle condizioni di un recupero di efficienza per un Ente di gestione dalle cui scelte dipende in misura non trascurabile lo sviluppo economico del Paese.

9. — MOZIONE APPROVATA DALL'ASSEMBLEA GENERALE
DEL PERSONALE DELL'IRI IN DATA 4 MARZO 1976

La preoccupazione per la grave crisi dell'IRI; il pericolo che le polemiche in corso si traducano in una riduzione della presenza delle partecipazioni statali nell'economia nazionale; l'invito alle forze politiche a ristabilire la normalità al vertice dell'Istituto e a definire un quadro preciso di responsabilità sia del potere esecutivo sia degli enti di gestione; la certezza che esistono nell'Istituto e nel Gruppo, a tutti i livelli, forze imprenditoriali e tecniche valide e capaci di consentire una piena ripresa di ruolo: questi i punti fondamentali di una mozione che il personale dell'IRI, riunitosi in assemblea generale, ha approvato con una larghissima maggioranza.

Ecco il testo della mozione:

1) Il personale dell'IRI constata con viva preoccupazione la grave crisi che lo Istituto e il Gruppo stanno attraversando: crisi esaltata dall'avvilente vicenda — senza precedente, per svolgimento ed esiti, nelle partecipazioni statali — di cui è stato protagonista l'ex presidente della Finmeccanica.

2) Rileva che questa crisi — giustamente oggetto di ampio dibattito politico e che ormai investe largamente l'opinione pubblica — non è ricomponibile, ai fini della riacquisizione di un'identità e di un ruolo da parte dell'IRI, nel silenzio delle logiche di potere e conferma la validità dell'analisi critica compiuta nel documento del 26 marzo 1975 in cui tra l'altro si denunciavano:

a) una conduzione dell'Ente di gestione fortemente accentrata, tale da emarginare la struttura professionale nella stessa fase istruttoria delle decisioni, eliminando pertanto qualsiasi argine interno alla possibilità di rovesciare il rapporto strumentale che deve esistere tra attività di mediazione politica e fini imprenditoriali dell'Istituto e del Gruppo;

b) la rinuncia da parte dell'IRI a correlarsi attivamente e propositivamente ai temi ed ai problemi della politica economi-

ca del paese e, parallelamente, a svolgere un'azione di effettivo indirizzo programmatico, di promozione e di tutela dell'imprenditorialità di gruppo.

3) Sottolinea altresì che il caso Crociani, singolare per gravità, conferma tuttavia il fenomeno, preoccupante per qualità anche se non ancora per estensione, dell'« afferinarsi in più di una situazione di un nuovo tipo di imprenditorialità che ha come sua qualità primaria, quando non esclusiva, la capacità di stabilire un proficuo rapporto con la sfera pubblica e partitica piuttosto che con la sfera aziendale e del mercato », come si sosteneva nel citato documento.

4) Non può d'altra parte non rilevare — come dimostra più di un caso recente e lontano — che anche altri settori della vita economica del paese hanno concorso alla distorsione o corruzione della verità dei processi di decisione politica. Occorre quindi opporsi a che i recenti episodi di cui sono state protagoniste le Partecipazioni statali e il progressivo scadimento del loro ruolo si traducano nella sanzione di una loro funzione subordinata nell'ambito dell'industria italiana e in una conseguente ulteriore mortificazione e perdita di motivazione per le consistenti forze, culturalmente e tecnicamente valide, che in esse continuano, ad ogni livello, con tenacia ad operare.

5) Sottolinea peraltro che, esistendo per certo nel Gruppo valide capacità imprenditoriali e tecniche in grado di restituire all'IRI il proprio ruolo, nella situazione presente un compito primario non più rinviabile spetta al potere politico. La riaffermazione del « primato della politica », nel quadro delle sue competenze istituzionali, non può non passare, in questa contingenza, che attraverso un positivo e rapido impegno volto innanzitutto a ristabilire una situazione di normalità al vertice dell'IRI. L'Istituto è governato attualmente — in un momento di acute difficoltà per l'economia

del paese e per il gruppo - da un presidente scaduto da oltre quattro mesi e da un comitato di presidenza in cui altri due membri sui cinque che lo compongono hanno ultimato il loro mandato da quasi un anno; ed è gestito da una direzione generale la cui attuale struttura vanifica in pratica ogni tentativo di piena utilizzazione della organizzazione interna ed ostacola la gestione unitaria del gruppo. Altrettanto pressante è la definizione certa e coerente di criteri e obiettivi cui l'Istituto deve ispirare la sua azione: questo, in una visione realisticamente correlata ai parametri economici ed alle esigenze di sviluppo del paese. È in tale quadro che deve trovare col-

locazione la capacità propositiva che l'IRI è tenuto ad esprimere, esigenza quest'ultima che non può prescindere da una puntuale e corretta analisi delle condizioni reali del gruppo.

6) Il personale dell'IRI ritiene, in conclusione, che per il ritorno ad una corretta gestione delle partecipazioni statali l'unica garanzia, al di là dei poteri di controllo che il Parlamento vorrà attribuirsi, è nel ristabilirsi di un preciso assetto di competenze e di un clima reale di responsabilità, in cui cioè da un lato il potere esecutivo e dall'altro i massimi dirigenti degli enti di gestione rispondano pienamente e puntualmente delle proprie scelte.

10. — ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA RIORGANIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

(Documento approvato dai dirigenti dell'ENI nell'assemblea del 9 settembre 1975)

INTRODUZIONE

Il nostro discorso sulle partecipazioni statali, ed il contributo che vorremmo dare ai lavori della commissione nominata dal Ministro delle partecipazioni statali, prendono le mosse da lontano, e ciò per varie ragioni.

Da un lato, i problemi di oggi sono il prodotto di un'evoluzione iniziata molto tempo fa; iniziata, si può dire, con la nascita dello Stato moderno. Ciò che preoccupa oggi Parlamento e Governo, partiti e sindacati, e l'opinione pubblica in generale, è infatti nient'altro che il problema dello Stato moderno, delle sue responsabilità e delle sue funzioni in campo economico; dei molteplici strumenti che esso impiega in questo settore e del livello di coordinamento che esso riesce - o non riesce - a mantenere fra di essi.

Chi come noi vive nelle imprese a partecipazione statale sa che i loro problemi riguardano, lo si voglia o no, tutta la gestione politica del paese, dato che riguardano in realtà il tema più generale del rapporto fra politica ed economia.

D'altro lato, la difficile situazione attuale del nostro paese richiede un'analisi approfondita, da condurre senza il timore di oltrepassare i termini di riferimento che ci vengono posti dalla nostra posizione di dirigenti, di ripetere cose già dette o di avanzare proposte non ancora completamente mature. Riteniamo perciò che per evitare una trattazione superficiale sia necessario allargare l'analisi anche oltre le partecipazioni statali al fine di vederle nel quadro complesso in cui vanno invece poste; e di trarre dall'esperienza di tanti anni d'intervento pubblico nell'economia un insegnamento utile, oggi, al riassetto delle strutture.

CAPITOLO PRIMO

GLI STRUMENTI DELLO STATO MODERNO

Il problema che ci siamo posti riguarda tutti gli strumenti dell'azione economica dello Stato. E perciò necessario svolgere

una breve analisi della loro natura e della loro funzionalità, tenendo presente che sia sul tema degli strumenti dello Stato in generale, sia su quello specifico delle partecipazioni statali, la discussione è così avanzata ed è così ricca di elementi da permetterci di mettere in luce solo i fattori che ci riguardano più direttamente. Ciò risponde anche al fine di mantenere questo documento entro i necessari limiti di spazio.

Il primo e più importante strumento dello Stato è la Pubblica Amministrazione, che ha il compito di attuare le leggi votate dal Parlamento e, in generale, di realizzare la funzione esecutiva. A questo proposito va anzitutto rilevato che, in Italia, le funzioni fondamentali che lo Stato affida alla pubblica amministrazione vengono realizzate in modo insoddisfacente. Per limitarci a quelle più vicine al nostro tema, è a tutti noto che lo Stato raccoglie i suoi mezzi in modo inefficiente e ingiusto; che il denaro pubblico viene poi speso con inefficienze e lentezze ormai proverbiali; che la funzione di coordinamento non riesce a fornire tempestivamente un quadro preciso della direzione o dello sviluppo della spesa pubblica, che sembrano a volte completamente al di fuori di ogni controllo.

Da ciò derivano conseguenze importanti, e soprattutto le gravi difficoltà che si frappongono ad una corretta gestione di breve termine dell'economia italiana. Nel nostro paese sembra che sia impossibile indirizzare o modulare la spesa pubblica o la pressione fiscale, e perciò si finisce sempre per porre freno alla domanda attraverso le «gelate creditizie», uno strumento fortemente distruttivo, e per cercare poi di rilanciarla attraverso quei grandi «pacchetti» di misure straordinarie che spesso rimangono sulla carta, anche nei casi in cui le misure previste rientrano in realtà nella normale amministrazione. La situazione non è più soddisfacente neanche per quanto riguarda il controllo sull'attività produttiva che la pubblica amministrazione

esercita attraverso le concessioni, le licenze o le autorizzazioni. Infatti, quasi mai l'Amministrazione riesce a resistere alle pressioni, legali o illegali, esercitate dal soggetto che dovrebbe controllare; ed essa finisce molto spesso per apporre i suoi timbri, non di rado a cose fatte, alle decisioni di quest'ultimo. Le cause di questa situazione sono complesse, ed una loro analisi ci porterebbe molto lontano dal nostro tema. Alcune di esse derivano dalle stesse impalcature legislative ed istituzionale: altre da un reclutamento qualitativamente insoddisfacente ormai da molti anni, che ha provocato un'incontrollabile elefantiasi burocratica. Quest'ultima è stata poi largamente favorita dalle esigenze della gestione clientelare, che hanno influenzato profondamente tutta la vita della pubblica amministrazione italiana.

Nel campo dei servizi pubblici, affidati spesso a soggetti pubblici autonomi, almeno sulla carta, ma pur sempre collegati alla pubblica amministrazione, le carenze sono state così serie, da influenzare profondamente tutta l'economia italiana; basti pensare alla gestione delle ferrovie o dell'edilizia pubblica. In questo campo tutti rilevano l'insufficiente livello d'investimenti; la gestione burocratica è molto lontana dalla necessaria razionalità ed economicità; il volume eccessivo delle perdite (dovute anche alle politiche dei prezzi) che vengono scaricate sul bilancio dello Stato; l'elefantiasi e la burocratizzazione delle strutture, ed il loro gonfiamento con personale assunto spesso per esigenze clientelari.

In generale le imprese che hanno gestito i servizi pubblici non sono riuscite ad aumentare la loro offerta come sarebbe stato necessario; hanno investito troppo poco, ed hanno peggiorato nel tempo la qualità dei servizi offerti. Ad esempio, dalla ricostruzione in poi, l'offerta di trasporto ferroviario si è ridotta in senso relativo: invece di aumentare la quota delle merci trasportate per ferrovia è scesa fino a ridursi a meno di un quarto. Ciò non è dovuto soltanto all'insufficienza degli investimenti, ma anche ad una politica commerciale più adatta ad un monopolista che ad un'impresa in concorrenza con altre, ben più flessibili, forme di trasporto. Le ferrovie dello Stato non sono così riuscite a difendersi dalla concorrenza del trasporto stradale od aereo; non hanno sviluppato l'industria che fornisce loro impianti e materiali; non sono riu-

scite né a realizzare una razionale politica dei prezzi, né a contenere i loro costi automatizzando i servizi; peggio, non sono riuscite ad attirare su questi temi l'attenzione del paese, il quale conosce ben poco delle opzioni che si sono volta a volta presentate e delle scelte fatte. Oggi, i proventi del traffico non coprono neanche tutti i costi variabili delle ferrovie dello Stato, le quali, praticamente, non sono più gestite come un'impresa. Gli organismi incaricati di sviluppare la politica dell'abitazione si sono comportati anche peggio, dato che l'offerta di abitazioni pubbliche è passata dal 34,5 per cento al 6,0 per cento del totale dal 1951 al 1970, ed è discesa più rapidamente nelle grandi città, ove un'offerta adeguata di abitazioni pubbliche avrebbe invece avuto grande importanza nella lotta contro la inflazione.

Queste insufficienze hanno una causa comune: la mancanza di autonomia dell'impresa e la sua organizzazione secondo il modello burocratico della pubblica amministrazione. Queste imprese hanno ormai da tempo abbandonato l'idea che le perdite di bilancio siano in qualche modo da giustificare, e che non possano essere un fattore costante, qualunque sia l'andamento della domanda e dei costi. Infatti, la mancanza di autonomia ha portato al di fuori dell'impresa i centri di decisione e l'ha così sollevata dalle proprie responsabilità. In queste condizioni, è impossibile controllare se l'impresa è gestita in modo corretto, o se per caso la gestione burocratica non abbia reso dirigenti e lavoratori del tutto indifferenti all'economicità di gestione ed allo spreco di risorse che fatalmente risulta da questo stato d'animo. Né vale dire che la responsabilità si sposta in questo modo verso l'autorità politica, dato che stiamo qui discutendo proprio degli strumenti di tale volontà. In ogni caso, l'impresa avrebbe almeno dovuto portare a conoscenza degli organi politici e dell'opinione pubblica i dati del problema, suscitando così una discussione che permettesse di valutare costi e benefici delle varie soluzioni possibili.

Di fronte all'inefficienza dell'Amministrazione pubblica e delle imprese incaricate di gestire i servizi pubblici, che pone oggi un serio ostacolo alla realizzazione degli obiettivi pubblici, le forze politiche italiane, e specialmente quelle con responsabilità di Governo, hanno reagito in due modi diversi. Da un lato, esse hanno affi-

dato ad altri le funzioni della pubblica amministrazione. Questa politica ha avuto la sua prima grande manifestazione del dopoguerra con la creazione di un organo speciale per il Mezzogiorno. Da allora si è cercato spesso di porre rimedio in questo modo alle più diverse disfunzioni dell'amministrazione. L'espressione più recente di questo metodo, che riteniamo negativo, è la proposta di costituire un Alto Commissario per l'energia, su cui ci soffermeremo brevemente più avanti. In alcuni casi (com'è avvenuto, per esempio, per le autostrade) questa linea ha avuto successo, in altri essa ha soltanto creato un altro problema, con l'introduzione di un nuovo strumento altrettanto inefficiente come il primo. Raramente si è tenuto conto, seguendo questa politica, dell'inevitabile reazione della pubblica amministrazione che, minacciata nelle sue funzioni, ha sempre reagito imponendo le sue regole di comportamento ed i suoi uomini ai nuovi organi, finendo così spesso per paralizzarli; ancor più raramente si è tenuto conto della reazione di quegli operatori privati che, sentendosi minacciati da una possibile efficienza dello Stato, hanno allontanato il pericolo esercitando forti pressioni politiche.

D'altro lato, si è cercato invece di rafforzare la pubblica amministrazione, in vista del maggior controllo che essa offre, almeno sulla carta, ai responsabili politici dei dicasteri; ma neanche in questo caso si è riusciti a superare gli ostacoli posti dalla stessa struttura della pubblica amministrazione.

In ambedue i casi è mancata quella revisione generale di strutture e regolamenti che sarebbe stata necessaria ed è oggi indispensabile se si vuole ridare funzionalità agli strumenti. Evidentemente, né le forze politiche dominanti, né quelle imprenditoriali hanno mai considerato conveniente ridare efficienza al principale strumento dello Stato, salvo poi protestare a causa delle diseconomie esterne che l'inefficienza pubblica crea per le industrie, ed a chiedere compensi sotto forma d'incentivi.

Proprio dalla costante riduzione della capacità della pubblica amministrazione di svolgere con successo le funzioni dello Stato moderno è derivato, almeno in parte, l'altro strumento fondamentale dello Stato italiano: le partecipazioni statali.

Con esse il legislatore intese anzitutto creare delle imprese pubbliche capaci di operare almeno con la stessa efficienza di

quelle private. Il principio di economicità di gestione è divenuto perciò così importante da venir incluso in una delle leggi fondamentali, nonostante le possibili incertezze di interpretazione. Coerentemente con il suo assunto, il legislatore ha mantenuto la forma di società per azioni di diritto privato che molte fra queste imprese avevano già, creando un solo organismo di carattere pubblico: l'ente di gestione. Così facendo esso evitava di sottoporre le partecipazioni statali alle pastoie dell'ordinamento burocratico e, fatto ancor più importante, le sottraeva al controllo della pubblica amministrazione, che lo avrebbe forse utilizzato per riassorbire le nuove imprese nel suo quadro burocratico. Fidandosi del controllo esercitato dal mercato, specialmente nei settori concorrenziali, il legislatore ha liberato le partecipazioni statali dal controllo amministrativo ed ha posto invece l'accento sul controllo politico, che risulta quindi limitato alla sola parte pubblica del gruppo: infatti, l'autorità politica può controllare solo la *holding* e non le singole società. Per garantire agilità di movimento alle partecipazioni statali il legislatore non ha disposto che gli enti di gestione avessero sulle società controllate poteri superiori a quelli attribuiti dal codice civile al proprietario delle azioni. I diritti dell'azionista sono stati considerati più che sufficienti per permettere alle *holding* di svolgere le loro funzioni, che sono di definizione di strategie e di sorveglianza sulla loro attuazione. Le singole società sono risultate così autonome nella loro gestione anche di fronte al loro proprietario, che rappresenta l'aspetto pubblico del gruppo.

Il legislatore intese creare degli organismi capaci non solo di realizzare operazioni produttive, ma anche di portare un loro contributo originale alla politica economica del paese, attraverso un'analisi autonoma ed un'autonoma definizione di strategie. Agli enti pubblici di gestione esso ha perciò conferito l'incarico di elaborare un piano, e cioè una strategia operativa e di investimenti, da definire sulla base di una sintesi fra occasioni produttive ed esigenze politiche. Perché ciò fosse praticamente realizzabile, ed anche in omaggio al carattere privato delle società per azioni, il legislatore ha poi concentrato nelle *holdings* tutti i rapporti con l'autorità politica.

Il legislatore ha poi aggregato le imprese secondo un criterio diverso da quello settoriale. Certamente, l'autonomia strategi-

ca ed operativa caratteristica delle partecipazioni statali le lasciava libere, almeno nel caso dell'ente di gestione più importante, di entrare in settori diversi da quelli originari, seguendo le occasioni del mercato e le esigenze dello sviluppo economico nazionale. Va aggiunto, però, che laddove ha dovuto fare scelte di settore, il legislatore sembra avere fatto le sue scelte tenendo ben presente l'esigenza d'includere in ogni gruppo delle fonti autonome di finanziamento (come la rendita derivante dallo sfruttamento del gas naturale della Valle Padana o quella derivante dalla gestione di certi servizi in condizioni di monopolio). Esso ha preferito cioè il finanziamento diretto delle imprese rispetto a quello determinabile facendo assorbire la rendita dall'imposizione fiscale per poi restituire tali fondi, in tutto o in parte, attraverso i capitoli di spesa del bilancio dello Stato. Ciò teneva conto delle possibilità offerte dallo spostamento entro il gruppo delle risorse generate dal settore che incamerava la rendita; e lasciava libere le *holdings* di decidere in materia e di inserire tali decisioni sui piani quinquennali. L'origine storica del primo grande ente di gestione delle partecipazioni statali - il passaggio sotto controllo pubblico di pacchetti azionari - aveva fin dall'inizio lasciato spazio al finanziamento privato delle imprese. Le fonti di finanziamento dei gruppi a partecipazione statale sono così risultate molteplici: l'autofinanziamento, l'indebitamento a medio ed a lungo termine, il ricorso al mercato dei capitali, il fondo di dotazione concesso dallo Stato.

CAPITOLO SECONDO

L'ESPERIENZA FATTA FINORA

L'esperienza fatta finora mostra aspetti positivi e negativi, che è necessario indicare brevemente. Per quanto riguarda le imprese collegate alla pubblica amministrazione non sembra il caso di aggiungere altro, a parte il fatto che una riforma di queste imprese sembra ormai indilazionabile. Per quanto riguarda le partecipazioni statali, gli aspetti positivi sono abbastanza evidenti nel loro sviluppo e nella loro capacità di costituire uno dei punti di forza dell'intero sistema produttivo italiano. Esse hanno investito cifre ingenti nello sviluppo dei settori in cui hanno operato e specialmente nei settori di base (energia, chimica,

metallurgia), senza i quali l'economia italiana non si sarebbe sviluppata così rapidamente; hanno ampliato la presenza dei prodotti italiani sui mercati esteri, eccetera. Almeno fino a qualche anno fa, vi era nel paese un unanime consenso sul contributo dato dalle partecipazioni statali allo sviluppo economico italiano. Vi sono stati, tuttavia, gravi aspetti negativi. Anzitutto, le partecipazioni statali sono state accusate di aver svolto e di svolgere attività estranee ai loro compiti istituzionali, nel settore finanziario, in quello dell'informazione, e in quello più propriamente politico; e di essere entrate in settori non compresi fra quelli loro affidati. Le vicende venute alla luce di recente, ad esempio, intorno all'affare Montedison mostrano che almeno una parte di queste critiche è del tutto fondata. La creazione di strutture finanziarie all'estero ben al di là delle esigenze di finanziamento delle attività industriali e degli acquisti colà realizzati; la proprietà di fogli d'informazione e di agenzie di stampa; e, soprattutto, il fatto che il rapporto con l'autorità politica venisse mantenuto svalutando i canali istituzionali e dando invece vita ad un intrico di rapporti personali e di corrente: questi fenomeni sono stati largamente dimostrati dagli avvenimenti recenti. Essi rivestono grande importanza. Il fatto che gli enti di gestione partecipino attraverso loro uffici al gioco ed alla lotta delle correnti dei partiti al Governo, appoggiando questo o quell'altro gruppo o individuo, è un fenomeno ormai denunciato da tempo e non vi è dubbio che in questo campo vi siano da operare degli interventi risanatori anche senza attendere i risultati del lavoro di riorganizzazione appena iniziato.

In secondo luogo, proprio quegli organismi che erano stati creati per definire le strategie attraverso una loro analisi ed un dibattito fra le forze politiche e di fronte all'opinione pubblica si sono rivelati incapaci di elaborare le necessarie risposte innovative ai problemi del nostro paese, di tradurle in piani operativi e di realizzarli sul terreno industriale e produttivo. Gli enti di gestione si sono così trovati nella impossibilità di esercitare un *leadership* reale sia verso le loro società controllate, spesso abbandonate ad un controllo burocratico ed opprimente, sia verso il resto della struttura produttiva del paese. Ciò ha finito per lasciare spazio ad organismi privati che andrebbero annoverati piuttosto fra i colpe-

voli che fra i risanatori delle attuali difficoltà. La crisi strategica nei gruppi a partecipazione statale ha portato con sé due fenomeni, ognuno dei quali costituisce un tema importante del dibattito attuale. Da un lato si assiste ad un peggioramento grave della gestione vera e propria ed al crescere delle perdite di gestione, solo in alcuni casi dovute a comandi dell'autorità politica o alle difficoltà congiunturali, molto spesso risultanti invece da scelte errate, dall'incapacità di discernere il futuro strategico d'interi settori, da burocratizzazione del processo decisionale; in una parola, da una vera e propria crisi strategica ed operativa. Il bilancio in perdita non è che l'aspetto contabile della crisi strategica.

Dall'altro, va segnalato il rapidissimo deterioramento dei rapporti fra enti di gestione e società operative, dovuto nella gran parte dei casi proprio all'incapacità di definire una via strategicamente valida e di ottenere su di essa quel livello di consenso interno necessario alla gestione. La mancanza di *leadership* ha finito infatti per portare i rapporti fra gli enti e le società o al livello del controllo burocratico, accompagnato all'eccessivo accentramento delle decisioni, o a quello dell'aperta incapacità dell'ente di gestione d'influire sulle decisioni delle società che dovrebbe controllare.

Vale la pena d'indicare qui brevemente quelli che l'esperienza indica come i principali difetti organizzativi dei gruppi a partecipazione statale; difetti che non derivano soltanto dal recente processo di degenerazione, ma anche da altri fattori, come, ad esempio, le insufficienze culturali che l'impresa pubblica condivide in Italia con quella privata.

Le decisioni, anche quelle molto importanti, sono troppo accentrate. Esse vengono prese, spesso senza consultare gli staff, da un piccolo gruppo di persone sulla base di elementi noti solo a loro. Il sistema decisionale si basa da un lato sulla concentrazione di poteri e di funzioni nel livello massimo della holding, che ha esaurato non solo la Giunta che gli sta sopra, ma anche la struttura organizzativa che dovrebbe lavorare per esso; e, dall'altro, su di un completo esauramento dei dirigenti intermedi, i quali molto spesso non dispongono neanche dei poteri che sarebbero loro necessari per agire entro i limiti del loro *budget*, e dipendono interamente dalle decisioni prese al vertice. Perché tale sistema si potesse reggere sen-

za troppe critiche, il flusso delle informazioni è stato ridotto al minimo, affinché nessuno avesse gli elementi per controllare nel merito le decisioni prese. Ciò ha prodotto due conseguenze. Anzitutto, ha prodotto un fenomeno di deresponsabilizzazione, sia perché i quadri dirigenti intermedi partecipano molto raramente al processo decisionale, sia perché le responsabilità sono molto incerte anche entro il piccolo gruppo che decide, e non è quasi mai possibile stabilire chi ha effettivamente preso una certa decisione. In secondo luogo, ha rallentato di molto il ritmo della gestione: i problemi « fanno la fila » sul tavolo di quei pochi che hanno potere di decidere, e, molto spesso, persino chi ha istruito il problema finisce per conoscere la decisione presa dall'alto senza averne mai potuto discutere. Gli stessi difetti di accentramento si ripetono in molte società operative, che finiscono per applicare al loro interno questo stesso sistema, salvo poi protestare vivamente quando esso limita la loro autonomia rispetto al centro.

Il lavoro è troppo compartimentalizzato, e ben pochi sforzi si fanno per integrare le competenze e le capacità dei vari organismi entro la holding o le società. Manca quasi del tutto il lavoro di squadra, e quei rari comitati che vengono istituiti vengono presto paralizzati dalla mancanza di informazione, dalla disabitudine dei più a lavorare in un modo più aperto di quanto comunemente si faccia, e dalla coscienza che dal loro lavoro non scaturirà nulla di importante, perché le decisioni verranno prese su tutt'altra base, e forse su elementi che il comitato non conosce nemmeno. Ciò è particolarmente visibile nel caso di elaborazioni molto impegnative, come il programma quinquennale, che viene preparato senza ascoltare molte importanti componenti dei gruppi, depositarie d'informazioni e giudizi che sarebbero vitali per una corretta definizione del programma.

La burocratizzazione del lavoro fa sì che tutti i problemi vengano affrontati allo stesso modo, senza tener conto che ve ne sono alcuni dai quali dipende lo stesso funzionamento del sistema, e che richiedono un impegno superiore a quello dedicato ad altri casi.

Non c'è da stupirsi se le *holdings* non riescono ad impostare in modo corretto i loro rapporti fondamentali, quello con il potere politico e quello con le società. Sul primo tema diremo fra poco; sul secondo vi è da aggiungere che l'origine di fondo

dei cattivi rapporti sta nella mancata divisione delle funzioni della *holding* tra quelle fondamentali, che essa non potrebbe non svolgere, e quelle che essa svolge soltanto per fornire alle sue società servizi che esse potrebbero anche ottenere altrove. Le prime sono definite dalla struttura istituzionale, e riguardano fundamentalmente i rapporti politici e sindacali, la definizione del programma strategico ed il controllo sulla sua attuazione. Le altre sono esercitate dalla *holding* perché si è ritenuto conveniente centralizzare la fornitura di certi servizi: il loro svolgimento è pertanto legato all'esistenza in concreto di tale convenienza e non dovrebbe mai costituire un punto di discordia fra *holdings* e società. Attualmente, invece, le *holdings* svolgono una grande quantità di funzioni non essenziali, e spendono in esse gran parte delle loro energie, spesso prevaricando i diritti delle società e rallentando il processo decisionale; mentre le funzioni fondamentali vengono svolte allo stesso livello di tutte le altre, senza sforzi particolari e senza che si riesca ad integrare tutte le conoscenze disponibili. Anche da ciò, oltre che dalla gestione clientelare e dalla burocratizzazione, dipende l'elefantiasi delle *holdings*, che hanno oggi una forza lavoro anche troppo nutrita, spesso assunta senza un compito preciso da svolgere. I rapporti con le società sono così costantemente peggiorati, a causa anzitutto del soffocante controllo burocratico esercitato ancora in tempi recenti dalle *holdings* sulle società; e dalle lentezze e incertezze strategiche delle *holdings*. I tentativi recenti per correggere questa situazione non si sono rivelati efficaci. In particolare, entro il gruppo ENI, la nomina dei coordinatori di settore ha aggiunto un ulteriore fattore d'incertezza, dato che le loro funzioni non sono state percepite come funzioni della *holding* ed esse non potevano essere svolte a livello di società. Il fatto che i coordinatori avessero dei posti di responsabilità nelle società del loro settore non ha fatto che aumentare l'incertezza, ed ha aperto la porta ad un funzionamento scorretto del sistema, che ha operato come un ulteriore livello organizzativo invece che come uno strumento di semplificazione.

Da ultimo, come conseguenza dei fattori finora citati, ma anche come sviluppo autonomo, il sistema delle partecipazioni statali ha gravemente perduto di credibilità: a quanto si riesce a capire, esso rischia di essere percepito dall'opinione pubblica non

più come uno strumento fondamentale per lo sviluppo economico del paese, ma piuttosto come un conglomerato d'impresе e d'interessi poco chiari, a cavallo fra la politica e l'economia, sempre desideroso d'appropriarsi di porzioni rilevanti di denaro pubblico.

Questi fenomeni di degenerazione si possono ricondurre ad un'unica radice fondamentale: il deterioramento del rapporto fra Enti di gestione e potere politico, fra politica ed economia.

L'importanza di tale rapporto nella struttura che abbiamo cercato di descrivere nei suoi modi fondamentali poche pagine fa è del tutto evidente. L'Ente di gestione delle partecipazioni statali può realizzare la sua funzione strategica soltanto se le indicazioni politiche gli provengono secondo un flusso fisiologico, basato su di un rapporto corretto con il potere politico; solo in questo caso esse possono essere inserite in un processo di sintesi, insieme alle indicazioni provenienti dalle società controllate e con quegli altri elementi che l'Ente può trarre dalle sue analisi del mercato e dell'economia nazionale e internazionale. Se il rapporto Ente-Potere politico non è corretto, le stesse indicazioni che l'Ente riceve finiranno per essere dettate da considerazioni di corrente, di puro potere o addirittura di carattere personale; e non saranno certamente adatte a determinare il miglior contributo dell'Ente di gestione allo sviluppo economico del paese, né a produrre una strategia corretta per lo sviluppo stesso dell'Ente. Quest'ultimo finirà per usare la sua posizione per « difendersi » dalle indicazioni politiche, anche oltre quei limiti - rappresentati, al suo estremo, dal comando di gestire economicamente - entro i quali l'Ente ha il diritto di resistere, almeno in prima istanza, ai comandi del potere politico. Lo stesso si può dire per quanto riguarda il controllo e soprattutto la discussione parlamentare relativa ai programmi quinquennali d'investimento. Se il rapporto con l'ambiente politico è sostanzialmente scorretto, ad esempio se è organizzato sulla base di rapporti clientelari con singole persone o piccoli gruppi, la decisione parlamentare non potrà analizzare seriamente le scelte strategiche - o la rinuncia a scegliere - operate dall'Ente sulla base delle indicazioni politiche. Il fatto che questa discussione parlamentare non abbia rappresentato un momento importante nella vita delle partecipazioni statali o del Parlamento è

dovuto in gran parte anche a questo fenomeno che ha per lungo tempo rischiato di paralizzare la capacità di controllo del Parlamento.

Il deterioramento del rapporto fra politica ed economia non deriva soltanto da cause interne al sistema delle partecipazioni statali, ma per la maggior parte dal sistema di governo. La lottizzazione del potere, dovuta all'incapacità del sistema di assorbire in una vera sintesi politica interessi e posizioni contrapposte, ha interessato progressivamente tutte le strutture: dalle partecipazioni statali, il primo campo d'azione di questa tendenza, è giunta ad interessare in qualche misura anche le grandi imprese private. La grande impresa ha infatti ben presto scorto nel frazionamento del potere politico vasti margini nei quali inserirsi per rafforzare il proprio potere. A poco a poco fra grandi imprese pubbliche e private e singole componenti del potere politico si sono stabiliti vincoli sempre più stretti. Il mutamento delle posizioni delle singole imprese sul mercato ha finito per assumere il suo significato principale per i suoi possibili effetti sull'articolazione del potere politico. Il confronto fra le imprese si è così andato parzialmente spostando dal mercato alle anticamere ministeriali ed agli ambulatori della programmazione, e le grandi imprese hanno influito in modo sempre più determinante nella combinazione degli equilibri di potere.

A lungo andare, gli effetti negativi di questo sistema si sono fatti largamente sentire. L'esigenza primaria delle partecipazioni statali è divenuta quella di salvaguardare e consolidare gli equilibri di potere nei quali gli Enti di gestione erano inseriti. Le strategie imprenditoriali hanno così perso vigore; la capacità d'individuare e perseguire obiettivi strategici è andata diminuendo, soprattutto nei casi nei quali l'imprenditore avrebbe dovuto anticipare la percezione dei problemi nuovi da parte dell'autorità politica; lo slancio delle singole imprese, la loro capacità di provocare e condizionare le imprese private si sono smorzate, e l'intero sistema si è burocratizzato.

CAPITOLO TERZO

LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI

L'esame sommario delle disfunzioni che abbiamo compiuto non definisce che parzialmente le linee della riorganizzazione delle

partecipazioni statali. Infatti, quest'ultima non può non partire dall'indicazione degli obiettivi che le partecipazioni statali sono chiamate a raggiungere, i quali a loro volta devono risultare da un esame della situazione economica e sociale del paese.

In passato, lo sviluppo dell'economia italiana ha avuto un forte impulso dall'espansione dell'industria pesante (energia, siderurgia, chimica), ad alto consumo di materie prime e di fonti di energia e ad alta capitalizzazione, e di alcuni settori dell'industria meccanica, principalmente l'automobile e gli elettrodomestici; mentre i settori tradizionali, come il tessile e la piccola meccanica, venivano incoraggiati dallo spazio che trovavano sui mercati esteri, dovuto in primo luogo alla loro capacità di produrre a costi più bassi dei loro concorrenti europei.

È ormai evidente che non vi sono più le condizioni per uno sviluppo di questo tipo. L'aumento dei prezzi delle materie prime e delle fonti di energia ha probabilmente chiuso il ciclo dell'industria pesante non solo in Italia, ma anche in Europa, per riaprirlo forse presso i paesi che tali materie e fonti producono, alcuni dei quali dispongono di grande quantità di forza lavoro e di capitale da investire. Si va così profilando una nuova divisione internazionale del lavoro, stimolata in parte dalle multinazionali, continuamente alla ricerca del più basso costo di produzione. D'altra parte, lo sviluppo dell'industria pesante va riconsiderato anche alla luce del vero e proprio mutamento di struttura che si va verificando nell'economia internazionale. La simultaneità del ciclo nei paesi industrializzati rende l'onda ciclica più frequente e più profonda; lo sviluppo diventa ben presto un *boom* e incontra molto per tempo limiti gravi nella disponibilità di capacità produttiva, di mano d'opera e di materie prime, che fanno esplodere i prezzi. La manovra keynesiana dell'economia attuata dai paesi sviluppati non sembra in grado di correggere questi andamenti negativi né di riportare l'economia mondiale al periodo nel quale i cicli sembravano una cosa del passato. Ciò produce conseguenze importanti. In primo luogo, porta a forti oscillazioni della domanda, con periodi in cui essa stagna, o, per certi settori, decresce rapidamente. Ciò colpisce tutte le industrie, soprattutto quelle altamente capitalizzate, per le quali l'alto livello dei costi fissi porta ad aumenti fortissimi dei costi

unitari ad ogni riduzione dell'utilizzazione della capacità produttiva. Le perdite che si assommano nei periodi di discesa vengono ben raramente compensate nei periodi di ripresa della domanda. In una parola, il nuovo andamento ciclico dell'economia internazionale pone l'enfasi sulla flessibilità dell'impresa e sulla sua capacità di evitare l'aumento dei costi.

Fattori importanti tendono ad arrestare l'espansione di alcuni fra i settori manifatturieri che più hanno contribuito al nostro sviluppo. I costi del lavoro, delle materie prime e dei semilavoratori sono aumentati moltissimo, e non è possibile ottenere aumenti di produttività tanto forti da assorbirli; per certi beni (automobili, elettrodomestici), una certa saturazione del mercato si accompagna all'aumento dei loro costi di gestione, per l'aumento dei prezzi della benzina o dell'elettricità.

La concorrenza internazionale si va inaspriendo sia per la restrizione del mercato dovuta all'attuale riduzione della domanda mondiale; sia per il tentativo di molti paesi di esportare di più per compensare i maggiori costi delle materie prime; sia, infine, per la presenza attiva di paesi un tempo esclusi dal commercio internazionale (come quelli dell'est europeo o alcuni in via di sviluppo). Tutti questi paesi - industrializzati e no - cercano d'utilizzare l'attuale ristagno per razionalizzare e potenziare il loro sistema produttivo al fine di migliorare la posizione relativa del paese sul mercato internazionale.

Per valutare la capacità del sistema produttivo italiano di reagire in modo positivo ai complessi mutamenti strutturali che si vanno verificando nell'economia internazionale, va ricordato che lo sviluppo passato, anche se rapido, non ha cancellato alcune fra le difficoltà strutturali del sistema produttivo italiano, che possono essere così sintetizzate.

Vi è una grave discontinuità delle dimensioni di impresa e di stabilimento, con poche unità forse troppo grandi e una miriade d'unità troppo piccole.

Vi sono gravi difetti di localizzazione - con grandissima parte dell'industria di trasformazione al nord, e qualche isola d'industria al sud - che comportano gravi problemi sul reclutamento di mano d'opera e creano condizioni di congestione nelle grandi città industriali.

Vi è un'eccessiva frammentazione commerciale, all'interno e verso l'estero. Né la

distribuzione (che soffre a sua volta di mali molto gravi) né gli organismi politici che dovrebbero favorire le esportazioni sono in grado di svolgere un'azione di coordinamento.

Le imprese dipendono eccessivamente dalla banca, a causa della scarsità di capitale proprio e delle carenze del finanziamento industriale italiano. Le imprese italiane - tolte le grandissime - sono alla mercé della loro banca abituale, che può in ogni momento decretarne la morte richiamando o restringendo il credito.

Vi sono inoltre importanti diseconomie esterne. Il nostro sistema industriale è scarsamente appoggiato dal settore primario, da cui non può trarre prodotti del suolo o minerari. Per una parte, ciò è dovuto alla relativa povertà di risorse geologiche; per una altra, all'eccessiva riduzione del ruolo dell'agricoltura.

Il mercato del lavoro è fortemente discontinuo, sia per le ragioni geografiche già dette, sia per il diverso livello di scolarità e di tradizione industriale delle regioni italiane, sia, infine, per gli ostacoli che si frappongono al reclutamento di donne e di giovani.

Il costo dei servizi sociali e di alcuni beni fondamentali, come la casa, è troppo alto. Ciò aumenta i costi delle imprese attraverso gli oneri sociali e spinge in alto il costo della vita, il quale preme sui salari e quindi sull'inflazione, alimentata anche dal deficit degli enti mutualistici. Per quanto l'industria abbia le sue colpe, ad esempio per il costo delle aree, non vi è dubbio che essa sopporta gran parte del costo dei servizi sociali e della loro inefficienza.

Una diseconomia *sui generis*, ma di enorme importanza, è la mancanza di una politica industriale dello Stato, e l'incapacità dell'amministrazione pubblica di fare anche solo una politica degli acquisti. Più in generale, la politica economica dello « stop and go » ha danneggiato profondamente l'industria italiana, anche perché le « gelate creditizie » colpiscono le imprese italiane in modo molto severo, data la loro dipendenza dal credito.

A questo complesso di difetti e di diseconomie si può far risalire la bassa redditività dell'industria italiana, che poi a sua volta produce il maggior singolo fattore di debolezza, il pesante indebitamento e la scarsità di capitale proprio.

Un ultimo fattore, che ha assunto grande rilievo negli anni recenti, riguarda

l'esplosione del problema politico del rapporto fra la forza lavoro e la fabbrica, con tutto quanto ne consegue sul piano della produttività e dell'astensione dal lavoro. La « cultura industriale » del nostro paese non è riuscita a proporre un modulo di gestione della fabbrica che potesse risolverlo: ben pochi sono stati i tentativi di affrontare il problema cambiando il metodo di lavoro o la collocazione dei lavoratori nella fabbrica e nell'impresa. Qualche mutamento è stato introdotto ma troppo tardi, e dopo grossi scontri. Una difficoltà seria è stata posta dall'eccessivo accentramento nelle imprese, e dal ruolo di semplici esecutori assegnato ai capi operai ed ai dirigenti, anch'essi respinti su posizioni antagonistiche, non solo per l'aumento del costo della vita, ma anche per la crescente incertezza sul loro ruolo nella fabbrica e nell'impresa.

L'analisi svolta fin qui, per quanto schematica, ci consente almeno di definire alcuni punti essenziali che dovrebbero, a nostro parere, comporre il quadro generale degli obiettivi entro il quale le partecipazioni statali dovrebbero elaborare le loro strategie.

Il primo problema è quello della posizione internazionale dell'Italia, cui l'attuale stretta interdipendenza fra le economie di tutti i paesi conferisce un'importanza estrema. Gli ultimi anni hanno mostrato che i grandi movimenti dell'economia moderna si verificano proprio nel mercato internazionale, là dove s'incontrano le produzioni e le monete di tutti i paesi. Nella nostra condizione attuale, caratterizzata da una scarsa produzione agricola e da mancanza di materie prime, sarebbe certamente scorretto ricercare una soluzione ai nostri problemi in una minore apertura del nostro paese all'economia internazionale.

Un'economia avanzata, ed a reddito relativamente alto, importa necessariamente una certa quantità di beni di produzione e di consumo. Le importazioni premono sulla bilancia dei pagamenti, e devono essere compensate da un flusso adeguato di esportazioni, che è necessario anche per portare la domanda globale ad un livello sufficiente a garantire la piena utilizzazione delle risorse del paese. Si definiscono così due primarie aree d'intervento delle partecipazioni statali: l'approvvigionamento dall'estero di energia e di materie prime e la sostituzione di alcune importazioni con la produzione nazionale; la riqualificazione dell'industria per ridare entro breve tempo al-

le nostre esportazioni la forza espansiva che le caratterizzava in passato.

L'approvvigionamento di energia si svolge oggi in circostanze sempre più difficili. Le strategie combinate delle grandi imprese internazionali e di certi governi occidentali; la diffidenza che separa, da un lato, una Europa timida e scarsamente autonoma e, dall'altro, i paesi produttori timorosi di non riuscire ad approfittare del loro momento magico; la mancanza d'indicazioni chiare sulla politica energetica in generale, e sui prezzi delle fonti in particolare, da parte del nostro Governo: ecco alcuni fattori che contribuiscono a complicare il quadro ed a rendere difficili le scelte, già rese largamente incerte dall'imprevedibilità di costi e prezzi e dalla lunga durata nel tempo dei loro effetti. Nonostante queste difficoltà, la linea maestra da seguire è quella degli accordi con i paesi produttori, che permettano al nostro paese di aumentare il suo contributo al loro sviluppo, ponendoci così in una buona posizione politica verso paesi alla soglia di un forte sviluppo e dalle cui risorse dipende la nostra sopravvivenza come economia sviluppata, e nello stesso tempo dirigano verso il nostro paese un flusso addizionale di petrolio greggio, di gas naturale e di uranio, sottratto al controllo delle grandi compagnie.

La nostra industria può dare un contributo importante alla creazione di una nuova grande area di sviluppo a sud-est dell'Europa; anzi, proprio dalla dimensione di tale contributo dipende la sua possibilità di affrontare con serenità il difficile processo di riconversione verso prodotti più sofisticati e servizi più complessi. Lungo questa linea si è proceduto finora con troppa lentezza, nel timore forse di accelerare una serie di mutamenti che si teme di non essere poi in grado di controllare. Le incertezze vanno abbandonate, ed è necessario iniziare subito un lavoro di sperimentazione di formule nuove, che, fra l'altro, offrano qualche speranza di porre un freno all'inflazione importata e a quella che noi stessi esportiamo con i nostri prodotti. Quella degli accordi di sviluppo a prezzi fissi - o con aumenti controllati dalle due parti - è una via d'uscita non depressiva, e fors'anche non inflazionistica, alla crisi attuale; essa va battuta con grande determinazione.

Si tratta, in sostanza, di realizzare un compito complesso, che comprende l'approvvigionamento di energia; la definizione del contributo di beni capitali, progetti e know-

how che ci è possibile dare ai piani di sviluppo dei paesi produttori; la trattazione dei vari accordi, fra di loro collegati o indipendenti; lo svolgimento del ruolo dell'imprenditore generale e del capo commessa per la realizzazione dei progetti o della parte di essi affidata a imprese italiane, inclusa la formazione di consorzi d'impresa nazionali e internazionali; la definizione e la gestione del finanziamento di un sistema così complesso. Tale compito dovrebbe costituire l'impegno primario delle partecipazioni statali, le quali dovranno realizzare a tal fine un completo spiegamento di tutte le loro capacità intellettuali, imprenditive, organizzative e finanziarie, delle loro conoscenze dei mercati e dei paesi, della loro immagine sui mercati mondiali. Il successo di questa politica dipenderà in gran parte dalle capacità, che siano al più alto livello riscontrabile sul mercato internazionale. Ciò richiede a sua volta una revisione profonda della situazione attuale, dalla quale dipenderà comunque, in generale, la nostra capacità di mantenere e di ampliare le nostre esportazioni per tornare il più presto possibile ad una situazione di pareggio strutturale della bilancia dei pagamenti. Il problema non è solo quello di assorbire i più alti costi di lavoro e di sfruttare appieno la capacità produttiva: è quello di organizzare seriamente l'innovazione per elevare il livello tecnologico e di mercato dei prodotti dell'industria italiana, dato che lo stadio raggiunto dalla nostra economia non ci permette di competere con paesi più poveri di noi su prodotti semplici, a forte incidenza del lavoro ed a basso valore aggiunto per addetto. È necessario cercare nuove e più moderne produzioni da esportare per ridurre la nostra dipendenza da settori oggi in difficoltà, come l'automobilistico ed il tessile; è necessario infine rendere l'industria italiana meno vulnerabile all'andamento del ciclo internazionale. Va infatti ricordato che un ciclo più rapido e più profondo scoraggia gli investimenti privati, perché influenza in modo negativo le prospettive di profitto e dà all'investimento pubblico la responsabilità d'evitare la stagnazione; rende scarsamente profittevoli le iniziative molto capitalizzate, che sopportano nelle fasi discendenti perdite tanto gravi da non poter essere compensate nelle fasi ascendenti. Ciò pone il problema di un'industria meno capitalizzata e più flessibile, che sia in grado, almeno là dov'è possibile, di evitare il forte aumento dei costi. L'idea di

un'industria composta di unità piccole e medie disposte stellularmente intorno a centri di servizio non è del tutto nuova; essa potrebbe essere sperimentata seriamente, partendo, ad esempio, dal settore chimico-tessile e da quello tessile propriamente detto, anche al fine di stimolare nelle aree più povere del nostro paese il sorgere di imprenditori con quelle doti di fantasia e di adattabilità che non sono frequenti nelle grandi imprese. A questo proposito, vale la pena di osservare che il rilancio dell'economia italiana non potrà avvenire senza il contributo delle piccole e medie imprese, che, come abbiamo detto, costituiscono una parte importante del nostro sistema produttivo. Fino ad ora le piccole imprese italiane sono state seriamente svantaggiate dalla mancanza di un'adeguata offerta di servizi. Anzi, nel Mezzogiorno, la mancanza totale di tali servizi rende praticamente impossibile lo sviluppo della piccola impresa, e sembra legare lo sviluppo dell'economia alla grande industria, che peraltro rimane sempre estranea alla società meridionale. Le difficoltà che le imprese italiane incontrano quando passano dalla dimensione piccola a quella media, o dalla media alla grande, o dalla gestione personale del suo fondatore a quella manageriale, finiscono spesso per portarle al fallimento o all'assorbimento da parte di imprese più grandi, non di rado straniere. Tali difficoltà derivano principalmente proprio dalla mancanza di servizi e dall'impossibilità dell'impresa di ottenere anche quel tanto di appoggio finanziario o di consulenza generale che le *merchant banks* o gli organismi dello Stato forniscono in altri paesi. Manca, per esempio, un effettivo appoggio all'esportazione; o la possibilità di adire facilmente al mercato dei capitali; la possibilità di disporre su base permanente di servizi d'ingegneria e di mercato, manageriali ed organizzativi. Le imprese a partecipazione statale possono svolgere un ruolo importante in questo senso, anzitutto lanciando con altre imprese iniziative per l'esportazione, o fornendo ad esse servizi per la loro penetrazione sui mercati esteri. Vi sono grandi imprese private straniere che già lo fanno, e con successo: l'ICI, ad esempio, sta realizzando sui mercati dell'Europa continentale centri di distribuzione comuni con piccole imprese inglesi di tessili per l'arredamento. In ogni nuovo progetto le partecipazioni statali dovrebbero tener conto, nei limiti del possibile, dell'esigenza di realizzare un centro

di sviluppo industriale che in concreto offra a piccole imprese non solo un appoggio circa i servizi di stabilimento, ma anche servizi di *marketing*, di programmazione del prodotto, di gestione, ecc.

Il tema del rinnovamento dell'industria italiana ci porta necessariamente ad affrontare il problema dell'industria chimica, che da tanti anni trova serie difficoltà ad imprimere agli investimenti ed alle produzioni quel ritmo d'incremento che sarebbe necessario allo sviluppo economico del paese. Sono anni caratterizzati da forti perdite (tranne il 1974, dato il grande aumento dei prezzi) e da un crescente disagio, derivante in parti uguali dai problemi politici, dall'aumento dei costi, e dall'incapacità di approntare un programma che permetta di portare gradualmente la chimica italiana dalle produzioni di base - le prime che vedremo sorgere presso i paesi produttori - verso produzioni più sofisticate, a più alto valore aggiunto e capaci di permettere alle imprese di fronteggiare i maggiori costi di lavoro e delle materie prime. L'intervento nella chimica è lo strumento con cui l'ENI deve affrontare ed avviare a soluzione i problemi di uno dei più importanti settori industriali del paese: poiché è evidente che il nostro paese non potrà realizzare né una sana ripresa di breve termine, né una riconversione efficiente senza che la chimica faccia la sua parte, sostenendo la domanda globale con un adeguato flusso d'investimenti, e contribuendo alla riqualificazione della produzione industriale.

Una vigorosa iniziativa pubblica nel settore della chimica potrebbe di per sé far dimenticare quelle tesi che propongono un « coordinamento » fatto di divisioni del mercato fra le varie imprese, come se fosse possibile riproporre, in tempi di mercati aperti e di vivacissima concorrenza internazionale, una specie di regime monopolistico e corporativo. Se coordinamento vi dev'essere, esso deve legare le varie imprese a progetti comuni di sviluppo e non ripartire ciò che c'è già, sulla base appunto di un'inutile divisione monopolistica del mercato.

Per essere accettabile, una soluzione di questo tipo dovrebbe anzitutto essere una soluzione di sviluppo, che includa operatori europei e paesi produttori; in secondo luogo, essa deve poter risolvere i problemi d'« incompatibilità » fra le imprese senza svilire l'intervento pubblico.

Per comportare un nuovo sviluppo del settore chimico, la soluzione dovrebbe implicare il lancio di un nuovo « progetto di sviluppo »: ad esempio, potrebbe prevedere la creazione d'impianti di base nei paesi produttori di petrolio, in associazione minoritaria con loro, e l'uso degli intermedi così ottenuti per sviluppare in Italia alcune produzioni (plastiche speciali, chimica per la agricoltura, l'alimentazione e l'edilizia, intermedi specializzati) in compartecipazione con produttori europei di grandi dimensioni. L'operazione potrebbe essere poi collegata con grossi progetti agricoli da realizzare in paesi in via di sviluppo scelti secondo le loro potenzialità di produzione agricola, e con il rilancio della ricerca, insieme a grandi operatori internazionali, con formule ed obiettivi da definirsi.

Il secondo tema che abbiamo citato, la sostituzione d'importazioni, riguarda anzitutto la produzione alimentare, nella quale le partecipazioni statali sono già impegnate a diversi livelli della catena di integrazione; e, in secondo luogo, la produzione interna di fonti d'energia. È ovvio che la ricerca interna di fonti convenzionali richiede oggi lo sforzo massimo, dato che la disponibilità di energia oggi può essere ancora più importante della disponibilità di energia domani. Ma la sostituzione delle importazioni può avvenire anche con fonti e forme non convenzionali, nucleari e no; anche in questo campo vi è ancora da svolgere un'azione innovativa, al fine di sperimentare almeno qualcuna delle tante possibili soluzioni non convenzionali, alle quali il nostro paese dovrebbe essere interessato più di qualunque altro. Si tratta anche qui di mobilitare la fantasia e la inventiva del nostro paese, ponendola al servizio di un compito essenziale per il suo sviluppo economico.

Sarebbe impossibile indicare qui tutte le condizioni necessarie perché un programma di ripresa dell'economia italiana possa essere realizzato con successo entro un ragionevole orizzonte temporale. Ve ne è però una d'importanza preminente: la funzionalità della pubblica amministrazione. Non è possibile immaginare un paese nel quale l'industria privata e quella a partecipazione statale si misurano con le grandi concentrazioni produttive internazionali, mentre le funzioni principali dello Stato vengono svolte in modo inefficiente e costoso. È un problema non solo di diseconomie esterne ma anche di mentalità e di cultura.

Non spetta certamente a noi indicare qui le linee di una riorganizzazione della amministrazione e delle aziende pubbliche, anche se il capitolo che segue cercherà di definire il nostro punto di vista in materia. Cerchiamo però d'indicare almeno un possibile esempio di collaborazione con le partecipazioni statali che aiuti a rinnovare tutta l'azione pubblica: l'elaborazione e l'impiego di strumenti più avanzati di controllo e di gestione di settori importanti dell'economia nazionale.

La prima sperimentazione è da compiere sul mercato petrolifero, la cui razionalizzazione è resa tanto più necessaria quanto meno il nostro paese si dimostra in grado d'influire sui prezzi del suo petrolio. Il sistema petrolifero nazionale è inefficiente e pletorico. Troppe raffinerie troppo piccole e ubicate non per servire il mercato nazionale, ma mercati di esportazione sempre più incerti e meno remunerativi; attracchi costosi ed inefficienti; una distribuzione costosa, frutto di una concorrenza oligopolistica di spreco. Questo sistema costoso e disordinato non si razionalizza da solo; né le autorità pubbliche hanno oggi gli strumenti sufficienti per determinarne la razionalizzazione. È chiaro che la natura pubblica dell'ENI, il peso che esso esercita, con la sua grande quota, sul mercato nazionale, la sua integrazione in un grande settore consumatore, come la chimica, la sua conoscenza del mercato e dei suoi problemi di approvvigionamento e di consumo lo pongono nella condizione ideale per assumersi il compito di creare uno strumento conoscitivo e operativo assieme - un modello di ottimizzazione -, sulla cui base l'ENI stesso e le autorità pubbliche possano procedere alla razionalizzazione del settore, al fine di ridurre nello stesso tempo il volume dell'approvvigionamento ed i costi del sistema. Si tratta di un modo nuovo, più avanzato, di contribuire a risolvere i problemi del paese ponendo a disposizione dell'autorità pubblica uno strumento che è insieme conoscitivo e di ottimizzazione, e che ha bisogno, per funzionare correttamente, dell'azione assidua di chi opera sul mercato.

Infatti, solo un'impresa pubblica che operi sul mercato può realizzare le indicazioni del modello di ottimizzazione, utilizzando una vasta gamma di strumenti, basandosi sulla sua conoscenza del mercato e sulla sua capacità d'influire sugli altri operatori, e cercando volta a volta di minimizzare le variabili indicate dall'autorità poli-

tica. Infatti, chi gestisce un modello di ottimizzazione del mercato petrolifero deve, ad esempio, poter compensare quegli operatori che risultassero danneggiati (ad esempio, da chiusure d'impianti) cedendo loro quote di capacità produttiva in impianti efficienti; deve poter prestare ad altri operatori dei servizi (ad esempio, di trasporto) per sostituire servizi più costosi e meno efficienti; deve poter accorpate reti di distribuzione e strutture di deposito al fine di ridurre i costi di distribuzione, eccetera.

L'altra possibile via, quella della realizzazione delle indicazioni del modello con decisioni d'imperio, sarebbe certo più costosa sia per le prevedibili opposizioni, sia per la lentezza delle procedure e la rigidità dei procedimenti amministrativi.

Avviato l'esperimento nel settore petrolifero, l'approccio econometrico potrebbe essere usato anche per affrontare i problemi di riorganizzazione di altri settori, e specie di quello dei servizi pubblici.

CAPITOLO QUARTO

LE PROPOSTE DI RIORGANIZZAZIONE

Le considerazioni svolte fin qui ci dovrebbero permettere di concludere avendo valutato tutti i molteplici aspetti del nostro argomento. Nel primo capitolo abbiamo cercato d'inquadrare il problema in quello, più generale, degli strumenti dello Stato; nel secondo abbiamo cercato di sintetizzare l'esperienza fatta in Italia e d'indicare le difficoltà e le disfunzioni che si sono verificate nello sviluppo recente delle partecipazioni statali; nel terzo, abbiamo inteso definire gli obiettivi da porre al loro rilancio. Dovremmo ora essere in grado di rispondere con conoscenza di causa alle domande: è necessario riorganizzare le partecipazioni statali? E, dato che la risposta è sì, in che modo e con quali principi?

Le nostre risposte partono da alcune considerazioni generali relative allo schema istituzionale delle partecipazioni statali, per passare poi alla composizione dei gruppi ed ai due grandi temi della riorganizzazione: il funzionamento interno dei gruppi ed i loro rapporti politici.

a) Gli obiettivi che le partecipazioni statali devono perseguire per il rilancio economico del nostro paese sono molti e complessi. Lo strumento incaricato di perse-

guirli deve perciò essere in grado di operare sul mercato con grande flessibilità, in gara con le più potenti strutture produttive mondiali, controllando minuziosamente l'economicità della gestione sua propria e delle sue società. L'Ente di gestione delle partecipazioni statali deve cioè essere capace di definire una strategia a largo raggio, che integri le sue informazioni sui mercati e sulla economia nazionale e internazionale, quelle sulle potenzialità delle proprie imprese, e le indicazioni circa gli obiettivi ed i mezzi che gli vengono dal potere politico: le sue società, a loro volta, devono essere in grado di realizzare tale strategia operando sul mercato con la massima flessibilità ed efficienza, rinviando anche all'indietro, verso la *holding* centrale, le necessarie informazioni su quanto accade e su quanto potrebbe accadere, e partecipando così anche all'elaborazione strategica. Quanto più i compiti da svolgere sono complessi e rilevanti per tutto l'apparato produttivo del paese, tanto più importante diviene la definizione di una strategia a medio e lungo termine che indichi gli obiettivi e le grandi direttrici di marcia di tutto il gruppo, e stabilisca il terreno d'incontro e, se necessario, di scontro, con le forze politiche. L'impegno di ogni gruppo a partecipazione statale di chiamare a raccolta tutte le sue energie per elaborare una strategia seria, nella quale infondere tutta la propria cultura operativa e politica, è infatti anche il primo passo per il risanamento del rapporto fra enti di gestione ed ambiente politico. Su questo tema ci sembra di dover ritornare parlando in modo più specifico del controllo politico sulle partecipazioni statali.

Gli obiettivi citati, che richiedono un rilancio strategico ed operativo, sembrano perciò indicare l'opportunità di mantenere l'articolazione dello strumento: da un lato l'organismo strategico e di rapporto politico e, dall'altro, organismi operativi con il massimo grado d'autonomia compatibile con la struttura. Su questo tema sembra, semmai, necessario tornare al disegno originario del legislatore, liberandolo da quelle incrostazioni che l'esperienza ha dimostrato pericolose per il corretto funzionamento del sistema.

Questa prima indicazione pone di per sé il problema della collocazione delle partecipazioni statali tra gli strumenti dello Stato. Abbiamo detto che il legislatore le intese sottrarre al controllo della pubblica amministrazione; e ciò è ben visibile anche

nel fatto di aver organizzato il relativo ministero come organo di controllo politico e non di supervisione burocratica. Vi sono però oggi delle proposte che, sia pure senza indicarlo chiaramente, si muovono nella direzione di rovesciare tale principio, e di istituire una sorta di subordinazione delle partecipazioni statali ad organi dell'amministrazione. Questo è un tema sul quale dobbiamo essere estremamente precisi, poiché pensiamo che una tale subordinazione non potrebbe che aggravare le disfunzioni delle partecipazioni statali. In realtà, tali proposte mirano più a risolvere le difficoltà in cui si dibatte la pubblica amministrazione che a riorganizzare in modo razionale gli strumenti dello Stato. Esse prendono semplicemente atto dell'incapacità di funzionare di certi strumenti amministrativi - come, ad esempio, la direzione generale delle Fonti di energia del Ministero dell'industria - per attribuire i loro compiti ad altri strumenti, di cui però si ritiene di dover giustificare la creazione dando loro altri poteri, che nulla hanno a che fare con quelli necessari per svolgere tali compiti. La struttura attuale dell'amministrazione non è valida: e allora la si riformi, evitando però la facile soluzione nominalistica, cioè la creazione di organi a competenza settoriale, che mettono assieme cose molto diverse fra di loro per la sola ragione che esse sono incluse, per fini statistici, nella stessa categoria dell'ISTAT. Queste critiche si riferiscono in via specifica alla proposta di istituire un Alto commissario per l'energia, che riteniamo di respingere sia per le ragioni esposte fin qui sia perché nei progetti presentati esso ha perso le caratteristiche di organo di coordinamento, la cui funzione potrebbe anche risultare utile, per assumere invece quelle di centro di potere, che non farebbe che istituire una supremazia burocratica sulle imprese. L'esigenza più sentita sarebbe semmai quella di un Ministero che raccolga tutte le responsabilità verso l'economia e che esalti il momento della responsabilità politica e non il suo contrario. Ciò eliminerebbe almeno i grossi problemi di coordinamento che si pongono oggi, e porrebbe sotto una sola responsabilità la gestione dell'apparato produttivo pubblico e privato e quella della spesa pubblica.

In ogni caso, la linea di fondo da realizzare non è quella della concorrenza o della subordinazione, ma quella della collaborazione fra enti di gestione e pubblica amministrazione, ognuno con propri com-

piti e capacità: ne abbiamo anche già indicato un possibile esempio.

Ci sembra questa, fra l'altro, l'interpretazione più corretta del « primato della politica » che non può certo significare primato dell'Amministrazione e progressivo abbandono del metodo manageriale.

Questo si rimanda alla gestione politica del sistema che tratteremo in un paragrafo a parte.

b) Il tema della polisettorialità - così come altri temi riguardanti più strettamente gli assetti istituzionali delle Partecipazioni statali - deve essere affrontato tenendo presente la natura e i principali problemi che le partecipazioni statali sono chiamate ad affrontare in questa nuova fase evolutiva del paese. Si deve riconoscere che da questo punto di vista la natura dei problemi è almeno in parte mutata rispetto ai vent'anni trascorsi.

In sintesi, mentre nel periodo trascorso le partecipazioni statali sono intervenute prevalentemente nei settori di base e nel Mezzogiorno per creare occupazione e moderne strutture industriali e di terziario infrangendo anche strutture inefficienti ereditate dal passato autarchico e corporativo; nel periodo che viviamo i problemi di rinnovo, razionalizzazione e riconversione anche delle stesse strutture delle partecipazioni statali assumono un peso rilevante a fianco del purtroppo ancora attualissimo problema dello sviluppo del Mezzogiorno. Ma anche questo problema si presenta con connotati diversi, essendo ormai tempo di passare dallo sviluppo delle strutture di base a quello delle attività economiche capaci di insediamento diffuso sul territorio autogeneranti capacità imprenditoriali.

Quindi, in questa nuova fase le Partecipazioni statali si troveranno e già si trovano concretamente oggi - ad esempio nel settore tessile - a dover effettuare oltre che investimenti di sviluppo, una parte rilevante di investimenti di sostituzione e conversione, i quali invece di creare occupazione tendono ad espellere addetti ovvero pongono problemi di trasferimenti e di riutilizzazione in altre iniziative della manodopera. Inoltre questi interventi sono ubicati *a priori*, spesso nel Centro-nord, cosicché resta limitata la possibilità per le partecipazioni statali di concentrare gli interventi nel Mezzogiorno.

In questa prospettiva la polisettorialità degli enti di gestione risulta ancor più op-

portuna, ma tra i criteri di aggregazione dei settori dovrà esser dato un certo peso alla loro complementarietà ai fini del rilancio di attività obsolete.

Peraltro, per facilitare la realizzazione di iniziative sostitutive senza provocare una dilatazione a macchia d'olio della presenza delle partecipazioni statali, queste potranno adottare altri moduli di intervento che le vedano, invece che protagoniste dirette delle nuove iniziative, necessarie promotrici e sostegno di iniziative stellari con la partecipazione di piccoli e medi imprenditori privati. Questo modulo, come già si è detto in altra parte, sembra valido anche per gli interventi di sviluppo del Mezzogiorno.

L'insufficienza della soluzione settoriale è evidente anche per quanto riguarda la gamma delle attività raggruppate sotto il controllo di ogni ente di gestione. Sarebbe certamente scorretto amputare un gruppo funzionante soltanto per raggruppare imprese che hanno in comune solo la categoria statistica; o, addirittura, per riunire cose tanto diverse fra di loro come società operative e partecipazioni finanziarie. I gruppi industriali sono strutture complesse, ed ogni amputazione produce degli *shocks* che possono anche essere sopportati per ragioni molto serie, ma che vanno accuratamente considerati. Con ciò non si vuole difendere a tutti i costi l'attuale composizione settoriale dei gruppi a partecipazione statale, che è frutto di sviluppi di tutti i tipi, buoni ed anche cattivi: si vuol dire che sarebbe scorretto operare amputazioni e raggruppamenti senza un'analisi convincente, e senza considerare i legami reali che corrono entro uno stesso gruppo fra settori apparentemente anche molto diversi fra di loro. Tali legami possono essere di carattere finanziario, come l'impiego di rendite o di profitti provenienti da certi settori per finanziarne altri, o per permettere loro di riorganizzarsi per superare difficoltà strutturali o congiunturali; di carattere produttivo, se le varie imprese fanno anche parzialmente parte di un ciclo integrato, in cui i vari settori di uno stesso gruppo si scambiano prodotti e servizi; di carattere manageriale, come la circolazione dei dirigenti, ecc. Tali legami si sommano quasi sempre al fatto che chi fa parte di un gruppo ottiene dalla holding centrale - o da altre società dello stesso gruppo - dei servizi che altrimenti dovrebbe acquistare, e che spesso non sono repe-

ribili sul mercato. Duplicare tali servizi in nuovi enti avrebbe certamente l'indesiderabile effetto di aumentare, nel complesso delle partecipazioni statali, il personale delle holdings rispetto a quello direttamente operativo, e ciò potrebbe facilmente portare come conseguenza ad una burocratizzazione ancor più spinta dell'attuale.

Queste considerazioni si applicano molto bene, secondo noi, al settore chimico. Se le partecipazioni statali devono raggiungere gli obiettivi che abbiamo visto nel capitolo precedente, la loro presenza nel settore chimico è essenziale, dato che essa permette di operare direttamente in un settore di grande importanza e che ha urgente bisogno di rinnovarsi. L'ingresso dell'ENI nel settore chimico rispose fin dall'inizio ai due stimoli di base: e cioè il legame con gli idrocarburi, poiché iniziò per utilizzare e valorizzare una parte delle riserve nazionali di gas naturale; e l'esigenza di contribuire allo sviluppo del paese, in quel caso rompendo in un solo colpo situazioni di monopolio e strozzature produttive.

Queste due ragioni sono presenti anche ora e, se possibile, hanno ancor più forza che in passato. Il legame fra petrolio e chimica, se era un tempo tanto forte da indurre quasi tutte le società petrolifere ad integrarsi nella chimica, ed un buon numero di imprese chimiche ad integrarsi verso le materie prime, è ancor più forte oggi, che le materie prime costano molto più di allora. La stessa logica connessione tecnico-economica porta oggi i paesi produttori a puntare per il proprio sviluppo sul settore chimico e petrolchimico, cioè sulle industrie direttamente collegate alle materie prime di cui dispongono. Ed è ovvio che la politica di approvvigionamento petrolifero cui abbiamo sopra accennato avrà tanto maggiori possibilità di successo quanto più chi la svolge è in grado d'impegnarsi direttamente proprio nei settori più richiesti, quelli scelti dai paesi in questione come base del loro sviluppo.

Va rilevata a questo punto la confusione operata - ad arte o inavvertitamente - fra il settore chimico dell'ENI e la sua partecipazione nella Montedison. Quest'ultima è ormai poco più di un paradosso, dato che essa non permette all'ENI di svolgere le funzioni tipiche della holding verso le consociate, e cioè programmazione e controllo. Poiché queste due funzioni sono risultate impossibili, sarebbe logico assegnare tale partecipazione ad un altro organi-

simo che fosse in grado di esercitarle, ammesso che nella situazione attuale ne esista uno, oppure considerarla semplicemente come un pegno per il futuro. Ma ciò non vuol dire che l'ENI deve smettere di operare nel settore chimico, che fra l'altro è indicato esplicitamente nella sua legge istitutiva, né che le società chimiche dell'ENI sarebbero meglio raggruppate altrove. Privato della sua integrazione in un gruppo più grande, che gli fornisce servizi non trascurabili e gli dà un'ampiezza strategica che non avrebbe da solo, il comparto chimico dell'ENI sarebbe, da solo, molto più debole di quanto non sia ora, date anche le forti perdite che sta subendo in quest'anno di bassa congiuntura; il suo distacco indebolirebbe sensibilmente il gruppo ENI in un momento in cui la sua azione dev'essere decisamente rilanciata. Lasciate a se stesse, le società chimiche dell'ENI verrebbero inevitabilmente a cadere nell'orbita della Montedison, fornendo le premesse per costituire quel monopolio contro il quale esse furono create. Ciò cancellerebbe in modo irrimediabile la possibilità di risolvere in concreto i problemi della chimica italiana, e favorirebbe coloro che nel settore si muovono nel modo più ambiguo, vestendo i panni pubblici o quelli privati a seconda della convenienza del momento, e che non sono né l'uno né l'altro, ma solo la manifestazione più caratteristica del sistema clientelare e di lottizzazione del potere.

Vi sono poi altre proposte, relative ad una diversa ripartizione settoriale tra gli enti di gestione. Esse prendono le mosse dalla semplice osservazione che i gruppi attuali sono troppo grandi e che è necessario ridurne le dimensioni distribuendo le loro attività in un maggior numero di enti di gestione. Ma le grandi dimensioni non portano necessariamente con sé né l'impossibilità di una gestione corretta, né l'insensibilità alle esigenze politiche, né una particolare inclinazione ai giochi di potere. La bontà della gestione dipende piuttosto dal grado di decentramento delle decisioni, dalla chiarezza dei rapporti reciproci e dei compiti di ognuno; e soprattutto dalla definizione esatta, e realistica, delle funzioni della holding e delle società. In mancanza di ciò, anche un gruppo relativamente piccolo risulta inefficiente; ed anch'esso finisce per rispondere con la burocratizzazione alla mancanza di chiarezza sulle strutture. D'altra parte, non è possi-

bile correggere le disfunzioni dei rapporti politici con interventi sul terreno operativo. Esse vanno affrontate sul loro stesso terreno: cioè riorganizzando i rapporti fra enti di gestione e autorità politica.

In ogni caso, dopo queste necessarie parole di cautela sui pericoli delle soluzioni settoriali, è giusto ricordare che le proposte settoriali vanno giudicate soprattutto sul loro merito. Non si può perciò escludere che si possa dimostrare la necessità di qualche raggruppamento o di qualche distacco, anche se limitati piuttosto ai settori marginali dei vari gruppi che a quelli più importanti. Ci attendiamo comunque di vedere chiaramente dimostrati vantaggi e svantaggi operativi delle soluzioni proposte, e di vedere che le eventuali decisioni siano prese su questa base e non sulla base di argomenti generali.

c) Il discorso sulla composizione dei gruppi a partecipazione statale ci porta direttamente a parlare della loro riorganizzazione interna. Le nostre opinioni in materia sono influenzate dall'esperienza che abbiamo fatto come dirigenti dell'ENI: le nostre proposte potrebbero perciò non adattarsi perfettamente alla situazione degli altri gruppi. Ciò riguarda però non tanto i principi di base della riorganizzazione, quanto la loro applicazione, che deve venire adattata alle strutture esistenti; essa può quindi assumere aspetti anche molto diversi, e non può venir trattata in un documento di carattere generale. Riteniamo che alla base di tutto lo sforzo di riorganizzazione delle partecipazioni statali siano da porre alcuni principi tratti dall'esperienza passata, e soprattutto dai suoi caratteri negativi, che abbiamo brevemente analizzato alla fine del secondo capitolo.

Riteniamo di poter così riassumere tali principi.

Anzitutto, decentramento delle decisioni, nelle holdings e nelle società operative, e creazione di una struttura a base collegiale, che favorisca la partecipazione attiva di tutti i livelli alle operazioni ed alle decisioni, e perciò l'integrazione di tutte le istanze e di tutte le conoscenze del gruppo. Decentramento e collegialità vogliono dire autonomia e responsabilità dei dirigenti e dei lavoratori, e controllo sulla base dei risultati conseguiti. Si tratta di un principio di politica organizzativa che è necessario applicare subito, se si vuole evitare un'ulteriore burocratizzazione dei gruppi a partecipazione statale.

Il secondo grande principio dev'essere quello di concentrare il lavoro delle holdings sulle loro funzioni irrinunciabili, e di mantenere le altre attività che esse oggi svolgono solo dopo un attento esame della loro utilità e convenienza. Vi sono tanti modi per prestare servizi a società operative: nel gruppo ENI, ad esempio, si è ritenuto conveniente concentrare l'offerta di servizi di progettazione, perforazione e montaggio di impianti, ma non per questo si sono attribuite queste funzioni alla holding: esse sono state invece concentrate in società specializzate che operano per tutto il Gruppo. Ciò comporta almeno due vantaggi: le società di servizi possono operare anche per terzi, e possono così allargare il loro fatturato; le altre società del gruppo possono sempre decidere di rivolgersi ad altre imprese di servizi, e la concorrenza che ne deriva dovrebbe mantenere elevata l'efficienza delle operazioni. Questo principio, se applicato correttamente, semplificherà di molto il lavoro della holding, e le permetterà di concentrare le sue energie sui temi di fondo, lasciando alle società operative il compito di realizzare effettivamente le operazioni. A nostro parere, la holding deve anzitutto tenere i rapporti politici e sindacali, definire le strategie e controllare la loro attuazione.

Le prime due funzioni guardano all'esterno del gruppo per ottenere le informazioni necessarie per definire la strategia; la terza guarda all'interno e dialoga con le società onde convertire la pianificazione strategica in un linguaggio operativo a livello di programmi, e controllarne insieme alle società l'attuazione. Ovviamente, definire una strategia non vuol dire soltanto preparare un piano d'investimenti. Vuol dire definire un progetto complesso ma coerente, che proietti nel futuro gli aspetti della vita del Gruppo: le sue esigenze di approvvigionamento di materie prime, capitali, manodopera; le sue politiche di mercato e di prezzi verso concorrenti e consumatori; il suo comportamento sul mercato dei capitali; il suo contributo all'economia del paese, ed il livello di consenso sulle sue operazioni; un progetto che contenga, ad esempio, la previsione del risultato economico, la discussione dei risultati passati ed un piano di riconversione in tutti i casi nei quali i risultati siano stati insoddisfacenti per più anni di seguito. Facendo del programma lo sforzo massimo della holding, e portandolo ad un livello ben più

approfondito e dettagliato di quanto non sia oggi, sarà possibile non solo garantire ai gruppi una navigazione che abbia almeno l'ausilio di un'ipotesi sulla natura del mare e dei fondali che s'incontreranno, ma anche dare all'autorità politica uno strumento per svolgere la funzione di controllo così come era stata disegnata dal legislatore.

Va tuttavia rilevato che l'elaborazione e la concreta realizzazione di una strategia è possibile solamente se si supera il dualismo fra l'ente pubblico e le società operative, con una struttura che integri tutte le istanze e le chiami alla collaborazione. A tal fine, riteniamo di dover rilevare la mancanza di un organismo capace di avvicinare le società al centro e di coinvolgerle profondamente nel compito di definire e realizzare le strategie di tutto il gruppo lasciandole nello stesso tempo libere di svolgere la loro gestione senza inframmettenze.

Questo problema viene risolto abbastanza facilmente nei gruppi che si sono dati una struttura multinazionale, come già da tempo hanno fatto tutte le maggiori imprese mondiali. Bisogna però vedere come tale soluzione sia adattabile alla realtà istituzionale delle partecipazioni statali, che è in una certa misura diversa da quella delle grandi multinazionali, non foss'altro perché esistono degli statuti approvati a suo tempo dal Parlamento.

Almeno nel caso dell'ENI, un esame dello Statuto ci permette in primo luogo di rilevare come l'ente sia sorto, contrariamente a ciò che si è poi concretamente attuato, con una struttura niente affatto verticistica, ma, al contrario, collegiale. Tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione sono stati infatti riservati alla giunta, un organo snello (5 persone in tutto) nel quale non è, opportunamente, prevista come obbligatoria la presenza d'istanze burocratiche. Lo Statuto non prevede neppure la nomina di un direttore generale. Anche su questo tema si può dire che la struttura creata dal legislatore risponde alle esigenze di una gestione moderna, e cioè decentrata, degli enti. In effetti, nel caso dell'ENI le cattive esperienze fatte ripetutamente con la posizione di direttore generale giustificano largamente lo Statuto quando esso parla esplicitamente di direttori, al plurale, con ciò stesso configurando, anche a livello gestionale, una struttura multipla.

Sembra quindi possibile (si potrebbe addirittura dire doveroso) trovare nello statuto dell'ENI una risposta al nostro problema. Essa non può che identificare nella giunta l'organo centrale della holding e del gruppo, composto dai responsabili di settore. A tal fine, basterebbe che la giunta venisse formata da persone di notevole capacità tecnico-manageriale, occupate a tempo pieno; a ciascuna di esse dovrebbe essere assegnato il compito di sovrintendere ad uno dei settori operativi, e l'incarico di presiedere le società a capo dei singoli settori.

Una struttura di questo tipo porterebbe la Giunta ad essere il principale organismo di effettiva gestione del Gruppo, composto da persone di egual rango e responsabilità, con un potere di decisione su tutti i problemi più rilevanti della gestione del Gruppo. Si otterrebbe anche di responsabilizzare le società al successo del Gruppo in quanto tale e di consentire una mediazione dei loro stessi interessi.

Ciascuno dei membri della Giunta potrebbe sovrintendere ad uno dei servizi propri dell'Ente pubblico, con un assistente che diverrebbe il principale responsabile dei servizi di *staff* per quel settore. Sembrerebbe tuttavia più conveniente generalizzare la struttura collegiale creando appositi comitati di *staff*, formati da persone provenienti dal livello superiore e da quello inferiore, cui delegare le funzioni di *staff* o progetti specifici di particolare rilievo.

Il terzo grande principio dev'essere quello della trasparenza interna ed esterna della gestione. Le partecipazioni statali devono tener conto più d'ogni altro della necessità d'informare il pubblico più ampiamente di quanto non avvenga oggi. È loro dovere comunicare a chi ha un ragionevole interesse alla gestione del Gruppo, e cioè a tutti i cittadini, la misurazione in termini economici delle risorse da loro utilizzate e dei risultati che hanno ottenuto con esse, con l'obiettivo non solo di chiarire i propri conti, ma anche di misurare l'effetto della propria azione su tutto il paese e su tutta la nostra società. Vi sono alcune voci di bilancio, come ad esempio le transazioni in valuta estera, il denaro ricevuto dallo Stato ed a lui pagato, o il costo unitario di certi approvvigionamenti, che andrebbero chiaramente individuate nei bilanci consolidati. Questi ultimi devono essere non solo i più chiari possibile, ma anche com-

parabili con i bilanci consolidati dei gruppi concorrenti, o, comunque, dei maggiori gruppi industriali mondiali. Vi sono singoli contratti o singole operazioni per i quali è forse poco opportuno divulgare dati; questi casi devono però essere l'eccezione e non la regola. Lo stesso Ente di gestione deve sentire la responsabilità di fornire le informazioni e di spiegare il perché in certi casi ritiene di non dover seguire la regola generale.

Una delle condizioni essenziali per ottenere tassi di produttività adeguati, realizzare una profonda riconversione dell'apparato industriale e dare avvio ad un radicale processo di ristrutturazione del nostro sistema economico è costituita dal consenso e dalla partecipazione di massa.

Un particolare interesse riveste, da questo punto di vista, il consenso dei lavoratori occupati nelle aziende a partecipazione statale, a tutti i livelli di responsabilità: esso appare come un fattore indispensabile perché l'iniziativa imprenditoriale pubblica si risolva in termini di redditività, di efficace contributo all'insieme degli sforzi di tutte le parti sociali per la ripresa e la espansione economica, e al tempo stesso di consolidamento del sistema democratico.

Ne deriva l'esigenza di una pratica sindacale delle aziende a partecipazione statale che - pur nelle articolazioni richieste dalle autonomie funzionali derivanti dalle esigenze oggettive nei vari settori e territori e dai rispettivi ambiti degli Enti di gestione - tenda ad un progetto operativo unitario di relazioni industriali, capace di rispondere puntualmente non soltanto alle proposte contrattuali delle singole categorie ma anche e soprattutto alla strategia complessiva necessariamente unitaria, che viene portata avanti dal movimento sindacale nel suo complesso e dalle Confederazioni.

Proprio nel soddisfare correttamente e sistematicamente tale esigenza - che deve ovviamente mantenersi nel quadro dei rapporti contrattuali, altri essendo i soggetti cui si rivolge il movimento sindacale in tema di riforme, di servizi sociali generali, eccetera - si identificherebbe una funzione specifica delle aziende a partecipazione statale, tendente ad articolare più razionalmente il rapporto tra movimento sindacale, pubblici poteri e sistema politico ed economico nel suo insieme. A questo fine, ad esempio, un'occasione importante è rappresentata dalla « vertenza » accesa recente-

mente dai sindacati nei confronti delle aziende a partecipazione statale in materia di investimenti, occupazione, nuove iniziative industriali, Mezzogiorno, agricoltura, eccetera.

Appunto confronti di questo tipo consentirebbero la messa a punto - in termini di scambio contrattuale - dei maggiori problemi inerenti l'intero sistema industriale e produttivo del paese, i nuovi tempi della sua trasformazione e dei suoi obiettivi prioritari. È da questo genere di confronto che possono scaturire prospettive di superamento, nei fatti, mediante un concreto approccio operativo, dei gravi limiti insiti nella esasperata settorializzazione dei processi di investimento, nonché di investire le responsabilità e di chiamare all'impegno nuovi centri decisionali come le regioni.

Si pone dunque la questione di un esame attento delle strutture organizzative con le quali le aziende a partecipazione statale operano nel campo delle relazioni industriali e dei rapporti sindacali, di un approfondimento delle motivazioni che hanno ispirato le diverse esperienze, di un'analisi nelle politiche contrattuali portate avanti, come premessa per realizzare il necessario cambiamento, sempre nel rispetto delle rispettive autonomie funzionali e operative.

Ciò potrebbe offrire al dibattito con le Confederazioni dei lavoratori e dei dirigenti, con le altre associazioni imprenditoriali e con altri centri interessati ai problemi del lavoro, idee, opzioni, strumenti di maggiore conoscenza e di più puntuale informazione, di conoscenze elaborate dalle acquisizioni che realizza il dibattito scientifico e culturale sulle questioni del conflitto sindacale e sociale in Italia e sul piano internazionale.

Tenendo conto delle pur diverse esperienze dell'Intersind e dell'ASAP - che hanno portato negli anni scorsi a tangibili risultati nella strutturazione di rapporti sindacali corretti ed efficaci e a esiti spesso anticipatori di complesse soluzioni contrattuali - si tratta ora di individuare per tutte le aziende a partecipazione statale linee di condotta tali da riportarle anche in questo campo su posizioni di iniziativa innovatrice.

Infine, riteniamo che nella riorganizzazione dei Gruppi a partecipazione statale si debba seguire il principio della partecipazione dei dirigenti e dei lavoratori alle de-

cisioni. Si tratta di un principio coerente con quelli appena enunciati, che sono appunto rivolti, fra l'altro, ad allargare la base decisionale entro i Gruppi ed a creare entro di essi il necessario livello di consenso. Abbiamo appena accennato, lungo questo documento, al ruolo del dirigente delle imprese a partecipazione statale. Senza voler fare del corporativismo, riteniamo che esso abbia caratteristiche particolari, diverse da quelle che si riscontrano nelle imprese private. Infatti, il dirigente di una impresa pubblica non è soltanto il custode dell'efficienza e della economicità delle operazioni, né è soltanto un innovatore; è anche colui che cerca di operare responsabilmente una sintesi tra le pressioni che sente salire, per così dire, dalla base del paese, le argomentazioni e le scelte politiche di chi per lui rappresenta lo Stato, e le opportunità tecniche e del mercato. Non è una funzione facile; ma dal suo corretto svolgimento, va ricordato, dipende per buona parte la ripresa economica, e perciò anche civile, del nostro paese.

Porre il problema del ruolo del dirigente equivale, in sostanza, a porre il problema del consenso, entro e fuori l'impresa. Non è possibile gestire imprese pubbliche così grandi e potenti senza un adeguato livello di consenso nel paese e se quest'ultimo non sente di poter contare su queste forze in quanto capaci di agire nell'interesse generale. Ma per la trasparenza della gestione gli strumenti istituzionali, come la pur indispensabile discussione parlamentare, non sono sufficienti. Essi operano, è vero, al massimo livello; ma escludono istanze fondamentali dell'azienda, che ne costituiscono i muscoli ed il cervello. Uno dei difetti fondamentali dell'architettura istituzionale creata dal legislatore fu proprio l'ignorare l'apporto che una componente fondamentale dell'azienda, cioè i lavoratori e, entro di essi, i dirigenti, potevano portare alla definizione delle strategie ed alla formazione del consenso. È ormai urgente porre rimedio a questa dimenticanza: non soltanto perché è ormai impossibile gestire aziende senza consenso sulle strategie e sui modi di realizzarle; ma anche perché i lavoratori e i dirigenti sono portatori di istanze generali e specifiche che possono arricchire seriamente la discussione sulle funzioni delle partecipazioni statali e che non possono essere ignorate senza svilire l'intero problema e riportarlo ancora una volta a

un livello meramente di vertice. Il legislatore dovrà perciò affrontare i problemi della rappresentanza dei lavoratori e della loro partecipazione agli organi decisori, del collegamento di tali organi con le conferenze di produzione tenendo conto non soltanto dell'esigenza di preconstituire il consenso interno, ma anche di passare tutti i problemi al vaglio di coloro che dispongono degli elementi necessari per valutarli. Molte degenerazioni, molte disfunzioni burocratiche, molti legami politici e molte operazioni clientelari inconfessabili sarebbero stati impossibili se le conferenze di produzione avessero potuto utilizzare un collegamento diretto con organi decisori. Vi è oggi di nuovo la possibilità di creare attraverso le partecipazioni statali un nuovo modello d'impresa, e d'indicare la via per un rinnovamento delle strutture fondamentali della produzione che sembra essere ormai richiesto in termini sempre più imperativi da un lato dalle condizioni oggettive di disponibilità dei fattori di produzione e, dall'altro, dall'esigenza fondamentale di gestire democraticamente le decisioni produttive che influenzano la vita di tutti i cittadini.

d) Abbiamo lasciato per ultimo il tema più difficile da trattare, quello che li riassume tutti: il problema del rapporto politico, che costituisce il punto più delicato, e non per caso il più controverso, di tutta la questione. Anche su questo tema riteniamo di poter avanzare delle proposte; ma è ovvio che nessuna riorganizzazione istituzionale può risanare il sistema se la sua gestione politica non è corretta. Le istituzioni non sono migliori degli uomini che le gestiscono, anche se istituzioni buone, corrette alla luce dell'esperienza possono selezionare gli uomini migliori ed incoraggiarli ad agire nell'interesse generale.

Quanto abbiamo detto sull'importanza del programma strategico degli Enti di gestione ci porta a ritenere che la discussione e l'approvazione annuale di tali piani dovrebbero costituire l'occasione politica più importante nella vita delle partecipazioni statali. Ovviamente, quando parliamo di piani, non intendiamo riferirci ad un elenco d'investimenti, slegato da ogni discussione delle alternative strategiche o, peggio, alla pura e semplice continuazione delle iniziative già intraprese. Intendiamo invece riferirci al vero e proprio programma strategico, le cui caratteristiche abbiamo sia

pure sommariamente già indicato. Il Parlamento dovrebbe impegnarsi anzitutto in approfonditi lavori in Commissione, con audizioni dei presidenti degli Enti e di altri dirigenti della *holding* e di dirigenti delle società, di rappresentanti sindacali, di esperti, eccetera; per poi passare ad una discussione generale da concludere con un voto esplicito sul programma esaminato. Dovrebbero prima essere esaminati uno per uno i singoli piani dei vari enti di gestione, elaborati su di uno schema comune; e poi il complesso. Ciò per un'esigenza di chiarezza e perché non sia possibile nascondere entro i grandi totali delle cifre che mal sopporterebbero un controllo. Nella stessa occasione si dovrebbero discutere i bilanci consolidati dei gruppi, che costituiscono il consuntivo della realizzazione dei programmi sul piano contabile ed economico. In sostanza, la discussione dovrebbe essere più ampia possibile. L'occasione offre infatti il destro non soltanto di approvare e modificare le strategie proposte dagli enti di gestione, ma anche di valutare l'intera politica economica, che trova nelle partecipazioni statali uno dei suoi strumenti principali.

Perché il Parlamento possa svolgere concretamente le sue funzioni, che sono soprattutto di discussione e di controllo, è necessario che esso svolga un'attività permanente ed abbia con le partecipazioni statali un rapporto continuo. Tale esigenza sarebbe, secondo noi, soddisfatta al meglio attraverso una Commissione permanente, che svolga un'azione continua, in colloquio costante con il Ministro delle partecipazioni statali e con i presidenti degli enti.

Il punto sul quale l'esperienza recente ha più chiaramente dimostrato che è necessario innovare in modo abbastanza deciso riguarda proprio le nomine di questi ultimi. Le ultime vicende dimostrano l'urgente necessità di mutare le procedure di nomina e di farle uscire da quelle quattro mura che offrono troppe possibilità di ripetere quelle operazioni clientelari e di lottizzazione che solo recentemente hanno iniziato a lasciare il campo a considerazioni più responsabili. Le nomine vanno perciò poste su di una base più ampia, che permetta ai presidenti ed ai membri della giunta - o comitato di presidenza - di uscire dal chiuso della politica personale e dei piccoli gruppi e consenta loro d'impostare un dialogo fecondo, al giusto livello,

con le istanze costituzionali. A tal fine, la nomina dei presidenti e della giunta, che è competenza del Governo, deve precedere o seguire la discussione parlamentare sul programma degli Enti, così da impegnare il presidente e la giunta in modo preciso sulla linea politica e industriale da assumere. Le forme di tale procedura vanno studiate: è appena il caso di aggiungere che questa proposta non intende ridurre le competenze costituzionali dell'esecutivo; ma, al contrario, intende proprio rimuovere le cause di una minor efficienza della sua azione.

Un più corretto funzionamento delle partecipazioni statali deve, inoltre, passare per l'impostazione di un loro più corretto rapporto con le autonomie locali e con le regioni in particolare. Non può, infatti, essere considerato soddisfacente un sistema di rapporti, quale quello attualmente esistente, tendente unicamente alla risoluzione dei problemi amministrativi derivanti dalla attuazione dei programmi delle aziende definiti al di fuori di ogni collegamento con le regioni o, non di rado, in aperto contrasto con le linee di sviluppo da queste ultime perseguite.

L'asserita esigenza di una visione nazionale dei problemi da risolvere e la conseguente impossibilità di una loro « parcellizzazione » a livello regionale è stata la motivazione ufficiale di un tale atteggiamento, mentre in realtà la motivazione reale è da ricercare piuttosto nella volontà di mantenere quel rapporto esclusivo con i centri di potere nazionale sul quale ci si è già soffermati.

Tale sistema ha avuto, tra gli altri, un duplice costo per le partecipazioni statali. In primo luogo le regioni, non coinvolte nella fase decisionale, hanno, per ciò stesso, dato scarsa collaborazione alle aziende nella fase attiva, quando non l'hanno decisamente osteggiata.

In secondo luogo le regioni, escluse dal metodo responsabilizzante della programmazione, sono state indotte ad un rivendicazionismo spicciolo e particolaristico che ha finito per contribuire alla ulteriore degenerazione del sistema, dato che si è convertito, attraverso il « padrinato » dei consueti centri di potere nazionali, in pressioni sulle aziende non coordinate con alcun disegno unitario.

Le aziende a partecipazione statale, così, contribuendo al tentativo centralista di ste-

rilizzazione dell'istituto regionale hanno pagato, per prime, i costi del mercato o del parziale funzionamento di quell'istituto.

Il rinnovamento delle partecipazioni statali deve, perciò, investire sia la fase della formulazione dei programmi - rientrando in quella individuazione delle aspirazioni della società civile necessaria alla formulazione di programmi validi - sia la fase attuativa dei programmi, al fine di rendere compatibili le scelte aziendali con gli obiettivi che le comunità locali si danno attraverso le istituzioni che le rappresentano.

Tutto ciò ci richiama ovviamente alle funzioni ministeriali, esercitate oggi dal Ministero delle partecipazioni statali, dei suoi poteri e del suo modo di esercitarli.

A nostro parere, il quadro istituzionale costruito dal legislatore assegna al Ministero ed al Ministro una serie di compiti importanti, che vanno dal dovere di rispondere in Parlamento al potere di direttiva e di controllo; e alcune fondamentali funzioni politiche come quella di rappresentare e garantire l'unità del sistema delle partecipazioni statali di fronte all'autorità politica ed alle imprese private, e quella di costituire il luogo di elaborazione delle direttive politiche. Non vi è dubbio che la gestione del Ministero si sia spesso discostata da questo complesso di funzioni, e che il Ministero stesso abbia spesso costituito il luogo ove si gestivano, con mentalità clientelare, gli affari delle varie correnti dei partiti al Governo, ed in cui si applicava alle partecipazioni statali il sistema della lottizzazione. Ciò è dovuto in primo luogo a difetti di gestione, da cui nessun mutamento istituzionale ci può garantire; e, in secondo luogo, alla rinuncia dello stesso Ministero ad esercitare il potere di direttiva strategica in favore di un maggior intervento nella gestione dei gruppi. Il Ministero ha cioè sofferto degli stessi mali degli enti di gestione; e soprattutto non ha esercitato le sue prerogative strategiche, limitandosi a recepire, spesso acriticamente, i programmi degli enti, e contribuendo così largamente a svilire sul piano politico il momento strategico della gestione dell'intervento pubblico in Italia. Anche in questo caso non si è data la dovuta preminenza al compito più importante, e si è tentato di por rimedio a questa deficienza con una gestione di carattere burocratico. La ripresa dell'iniziativa strategica delle partecipazioni statali do-

vrebbe perciò passare anzitutto attraverso una rivalutazione della funzione di direttiva del Ministero, il quale dovrebbe essere in grado di fungere da punto di raccolta e di elaborazione delle esigenze politiche che devono essere soddisfatte dalle partecipazioni statali; e di proporle poi agli enti di gestione che, ognuno per i suoi settori e con i suoi problemi, procedano ad elaborare su di esse le loro strategie. Ovviamente, il Ministero deve svolgere anche le sue funzioni di approvazione delle maggiori iniziative e di controllo dell'operato degli enti. Ma sarebbe errato cercare di aumentare i suoi poteri sulle imprese, fino a superare il filtro dell'ente pubblico ed a toccare direttamente le società operative. Ciò non porterebbe alcun aiuto concreto: anzi, appesantirebbe la gestione del sistema con un'ulteriore istanza burocratica, fino ad avvicinare le partecipazioni statali a quelle che si chiamano aziende autonome forse proprio per sottolineare di quanta poca autonomia esse in realtà godano. All'inizio di questo capitolo abbiamo discusso a lungo su questo tema, e non ci pare di dover aggiungere altro. Il rilancio del ruolo del Ministero è da cercare, secondo noi, nell'applicazione del principio del « primato della politica », cioè nel dare all'organo politico la funzione di definire ciò che il potere politico si aspetta dalle partecipazioni statali, quali mezzi e quali appoggi esso è disposto a concedere loro, e di controllare che l'attività degli enti sia effettivamente rivolta a questi fini. Ciò darebbe nello stesso tempo la necessaria ampiezza alla funzione politica e l'indispensabile livello di autonomia alla funzione manageriale, che rimarrebbe così responsabile della sua propria gestione; il che è, fra l'altro, la condizione essenziale perché essa possa essere chiamata a rispondere degli eventuali risultati negativi.

In complesso, le linee di riorganizzazione che abbiamo voluto enunciare qui costituiscono il minimo indispensabile per portare i gruppi a partecipazione statale al livello delle sfide che essi devono fronteggiare, e del ruolo che essi devono svolgere per il rilancio economico del nostro paese. Riteniamo che su di esse si possa aprire un dibattito ampio e costruttivo, che consenta di por finalmente mano nel minor tempo possibile al lavoro necessario per il rilancio delle partecipazioni statali.

11. — CONTRIBUTO ALLA « RIFONDAZIONE » DEL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

(Documento promosso dalle organizzazioni sindacali confederali del Ministero delle partecipazioni statali e approvato dall'assemblea generale del personale in data 7 novembre 1975)

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI GENERALI.

1.1 - *Scopi del lavoro.*

Lo scopo degli estensori del presente documento è quello di apportare un contributo ai lavori della Commissione di studio incaricata di affrontare i problemi del riassetto del sistema delle imprese a partecipazione statale.

Dopo quasi venti anni dalla istituzione del Ministero delle partecipazioni statali, è questa la prima volta che il personale in esso operante ha l'occasione di far sentire la propria voce e di esprimere le proprie preoccupazioni, offrendo un contributo di esperienze e di idee che è frutto di riflessione su molti dei vecchi problemi rimasti insoluti e su alcuni dei nuovi che si sono venuti formando, nella evoluzione (o nella involuzione) del sistema.

Come tutti gli organismi giunti ad un certo stadio della loro vita, anche il Ministero ed il complesso delle aziende che ad esso si riferiscono si trovano ad una svolta. Il diverso impatto delle partecipazioni statali nella realtà economica del paese, rispetto al 1956, la loro degenerazione in taluni casi e, in tal'altra, la loro accresciuta funzione strumentale, impongono un ripensamento di tutto il sistema.

Un certo numero di considerazioni fondamentali è alla base del presente documento e su di esse si richiama l'attenzione, perché sia ben chiara la « filosofia » che ha ispirato gli estensori delle note che seguono.

1.2 - *Il ruolo strumentale del sistema delle partecipazioni statali.*

Nel generale quadro politico-economico del nostro paese, caratterizzato dalla presenza di un sistema di economia mista, le imprese a partecipazione statale sono destinate a vivere sul mercato, tenendo conto

dell'evoluzione di questo e dei suoi condizionamenti.

Nella situazione attuale, la convivenza tra settore pubblico e settore privato è ispirata a regole oligopolistiche; la concezione che ne è alla base è certo criticabile, ma ciò non modifica il fatto che le partecipazioni statali sono immerse in un assetto economico di tipo neocapitalista.

In queste condizioni, il discorso sulla « economicità » della loro gestione si presenta particolarmente delicato.

I tentativi per definire l'economicità in modo diverso da una conduzione volta ad un sostanziale equilibrio fra costi e ricavi non sono riusciti finora a raggiungere risultati soddisfacenti. Non è stato utile a tal fine passare da una economicità di tipo aziendale, certo troppo contabile, a concezioni di « economicità di gruppo » (compensazione di profitti e perdite di imprese diverse nell'ambito della *holding*) o addirittura di « economicità complessiva » nel sistema dell'azionariato pubblico.

Ci si imbatte, infatti, nel problema della misurabilità del divario fra ciò che è sviluppo neocapitalista e ciò che è sviluppo sociale od economico secondo una certa volontà politica.

Appare comunque evidente che non si può fare a meno di ricercare costantemente il temperamento di due esigenze: l'una, di non rimanere ancorati ad una visione esclusivamente aziendalistica dei problemi senza tener nel dovuto conto gli interessi più generali della collettività, l'altra, di evitare il rischio di una conduzione non economica e inefficiente che porterebbero solo allo sperpero delle risorse del paese.

Di certo possiamo asserire che le partecipazioni statali devono essere uno strumento nelle mani di chi ha il compito di attuare la politica economica del paese: questa è la loro ragione di essere.

Non esistono, pertanto, obiettivi e strategie connaturali alle partecipazioni statali, ma piuttosto obiettivi e strategie di volta

in volta determinabili, a seconda del periodo storico preso in considerazione.

Il quadro storico attuale ha reso necessario l'intervento delle partecipazioni statali, innanzitutto, in quei settori produttivi od in quelle aree territoriali nei quali l'iniziativa privata non si avventura, a causa della redditività incerta o troppo a lungo differita; in quei settori ed in quelle aree ove occorrono capitali ingentissimi non reperibili dalle imprese private, almeno nella situazione italiana; in quei settori in cui occorra rompere situazioni monopolistiche ed in quelli a più spiccato carattere sociale; infine, nei settori il cui controllo da parte dello Stato, a causa del loro contenuto strategico, risulti indispensabile.

Se tutti questi obiettivi, nella situazione attuale sono da confermarsi, va però anche sottolineato che, potenzialmente, le partecipazioni statali devono essere a disposizione dello Stato per qualsiasi altro obiettivo che esso intenda perseguire e che sia suscettibile di essere perseguito attraverso un'attività di imprese. Ciò non significa annullare la frontiera tra sfera pubblica e sfera privata, ma semplicemente sostenere che non può essere né fissa né immutabile; essa va vista, piuttosto, come una linea costantemente rimodellabile in rapporto alle esigenze della realtà.

Occorre respingere, quindi, ogni concezione che tenda a considerare che esistono degli obiettivi di per sé connaturali al sistema delle partecipazioni statali; gli obiettivi sono solo suggeriti, di volta in volta, dalla realtà. (1)

Di conseguenza, il limite all'intervento delle partecipazioni statali dipende solo dal tipo di attività che si vuole espletare, realizzandola mediante le imprese a partecipazione statale, in un certo momento voluto dal potere politico ed ottenibile attraverso il concorso congiunto di mezzi di azione tecnico-amministrativa (programmi), di risorse finanziarie (fondi di dotazione) e di strumenti operativi precisi (imprenditoria pubblica).

1.3. - *Gli obiettivi del sistema a partecipazione statale.*

Appare evidente che gli obiettivi cui dovrebbero tendere le azioni dell'impresa a partecipazione statale vanno individuati previa analisi dei limiti del sistema economico

(1) E della realtà fa parte la natura dello strumento che si intende utilizzare.

italiano e in considerazione della necessità di una loro sia pure parziale rimozione.

Il più delle volte, tuttavia, il sistema delle partecipazioni statali è stato abbandonato a sé stesso, favorendone la disgregazione in tanti sottosistemi, spesso fra loro concorrenti e, in ogni caso, costretti ad improvvisare un tipo di politica di portata settoriale, sganciata da un quadro coerente di riferimento a causa della carenza di direttive politiche generali.

In effetti, dato che non esiste una politica di piano e che non si è mai adottata una coerente politica industriale a carattere settoriale, la molteplicità degli interventi finanziari ha, spesso, solo accentuato la episodicità, la provvisorietà e la mancanza di un quadro organico di politica economica per cui le partecipazioni statali, intese come strumento prioritario e fondamentale dell'azione di Governo, sono state utilizzate in modo discontinuo ed inefficace.

In un assetto ottimale, tuttavia, tale strumento può rivelarsi decisivo, a condizione che si stabiliscano obiettivi precisi e coerenti con la logica economica del paese e della sua struttura sociale.

I fattori che determinano i limiti del sistema industriale italiano, nella situazione attuale, possono essere identificati, prevalentemente, nei « nodi » seguenti:

- a) la dipendenza dall'estero;
- b) lo squilibrio territoriale delle infrastrutture e dei servizi;
- c) la eccedenza delle forze di lavoro disponibili;
- d) una ripartizione delle risorse sfavorevole nei confronti degli impieghi a maggiore contenuto sociale (edilizia, istruzione, trasporti, ecc.).

Per quanto riguarda la dipendenza dall'estero, è un fatto che l'Italia, a partire dal dopoguerra, si è trasformato da paese a prevalenti strutture agricole a paese a prevalenti strutture industriali, accentuando le sue caratteristiche di paese trasformatore di materie prime; la dipendenza dall'estero costituisce, quindi, per quanto riguarda le importazioni, un fattore primario condizionante la struttura industriale del paese.

Per ragioni tecnologiche (fra l'altro connesse all'alto costo degli impianti e, quindi, alla necessità di una crescente produzione per entrare in un regime di costi decrescenti), il volume dell'offerta dei prodotti trasformati è largamente eccedente il fabbisogno del mercato interno. Di conseguenza, il mercato di esportazione rappresenta un

elemento altrettanto fondamentale quanto quello di importazione, al punto che, spesso, la ragione dell'efficienza di una impresa è data dalla sua maggiore o minore capacità di penetrazione sui mercati terzi più che dalla sua presenza sul mercato nazionale.

Quanto maggiore è il valore aggiunto incorporato nel prodotto, tanto più elevata ne è la capacità di esportazione e tanto minore la sensibilità alle fluttuazioni del mercato internazionale.

La dimensione comunitaria, inoltre, in questo contesto, tende a svolgere un ruolo crescente, sia per il suo significato politico generale sia per la sempre maggiore influenza che esercita sul nostro ordinamento giuridico, economico, monetario, commerciale e tariffario.

Nella misura nella quale, anche se difficoltosamente, si definiscono delle politiche comuni (dell'agricoltura, dell'industria, delle relazioni esterne, sulla unione monetaria), lo spazio per politiche nazionali non coerenti diviene minore ed il costo rischia di divenire illimitato (si pensi, ad esempio, alle vicende della politica agricola comune).

In queste condizioni, il progresso sociale del paese è praticamente dipendente dal successo all'estero dei nostri prodotti e dalla possibilità di disporre di materie prime e di fonti di energia; ciò costituisce un condizionamento di carattere strutturale al punto che qualunque azione che prescindere da tale dato è destinata a fallire.

Circa lo squilibrio territoriale, delle infrastrutture e dei servizi, è evidente che all'origine dell'attuale situazione economico-sociale italiana vi è una situazione di profondo squilibrio territoriale, che erroneamente si configura nella contrapposizione tra nord e sud ma che, nella realtà, conosce molteplici aree di sottosviluppo, delle quali solo le più vistose insistono in talune aree meridionali.

Il disagio di un paese fortemente squilibrato e condizionato sul piano territoriale si è tradotto in una concezione di politica industriale (se così si può chiamare) polverizzata e fortemente clientelare, rendendo impossibile una concezione globale del fenomeno dell'industrializzazione rispondente ad una logica economica.

Ciò nonostante, la politica svolta in favore del Mezzogiorno costituisce un fatto abbastanza coerente circa i suoi obiettivi e la relativa strumentazione per conseguirli ed appare chiaro che, volenti o nolenti, lo svi-

luppo industriale italiano degli anni 80-90 passerà per le aree meridionali, sia per la quantità delle risorse ivi destinate sia per l'entità delle realizzazioni già effettuate sia, infine, perché non è prevedibile un ripensamento dei temi del nostro sviluppo territoriale in chiave molto diversa.

In questo contesto, tuttavia, il mito della industrializzazione incontra molteplici limiti:

a) la non ancora avvenuta dimostrazione che una soluzione di tipo industriale sia la sola a dare un equilibrio alla struttura economica del paese ed una spinta allo sviluppo;

b) la necessità di tenere conto delle esigenze del mercato mondiale;

c) il rischio di una forte dispersione delle risorse nel Mezzogiorno mentre alla immigrazione nel nord non sono state date condizioni di accoglimento favorevoli;

d) il grave problema della necessità di ristrutturare il sistema industriale, che è ancora prevalentemente impiantato nel nord ed abbisogna di risorse crescenti per una sua maggiore qualificazione;

e) la mancanza di una qualunque politica settoriale, regionale, dei trasporti e dei servizi in genere (ad eccezione di quella dell'incentivazione), a causa della quale ogni attività è buona purché si localizzi nel Mezzogiorno, indipendentemente dal suo effettivo rendimento nel tempo.

Circa la eccedenza delle forze di lavoro, è noto il grave squilibrio esistente nel nostro paese.

Se si analizzano in concreto i dati della occupazione, inoltre, si riscontra una percentuale di popolazione attiva notevolmente inferiore alla media europea.

La dequalificazione retributiva del lavoro di tipo amministrativo e dell'impiego pubblico, la forte riduzione del lavoro femminile, la pratica impossibilità per le nuove forze del lavoro di entrare in un mercato surriscaldato, un notevole immobilismo negli impieghi della manodopera esistente e, infine, una crescente disoccupazione, caratterizzano il nostro sistema, eccedentario quanto all'offerta e fortemente sottoccupato quanto alla sua utilizzazione.

Di qui, il rilevante flusso dell'emigrazione (ora in difficoltà, al punto che si sta registrando una inversione di tendenza) ed il confermarsi, sul piano politico e sindacale, dell'obiettivo della piena occupazione.

Ciò rischia, tuttavia, di condurre ad un tipo di politica che, prescindendo dalla

realtà del mercato internazionale e dello sviluppo regionale, si pone come obiettivo quello di aumentare il numero complessivo delle unità occupate, senza purtroppo riuscire a garantire la stabilità nel tempo dell'occupazione, in relazione alla concorrenza dei paesi tecnologicamente più avanzati o dei paesi a costi-lavoro anormalmente bassi.

Per la sfavorevole ripartizione delle risorse, negli scorsi decenni, allo sviluppo dei consumi privati non ha corrisposto una parallela espansione degli impieghi sociali, con conseguenze negative rese più acute dalle modificazioni socio-economiche che caratterizzano l'attuale momento storico.

Ciò ha inevitabilmente contribuito ad esasperare le contraddizioni dell'economia italiana, con conseguenze negative sulla sua efficienza. Ne è derivata una grave perdita di concorrenzialità del nostro sistema industriale costretto a misurarsi con quello degli altri paesi industrializzati.

Ne consegue che gli obiettivi prioritari potrebbero consistere in:

a) per quanto concerne la dipendenza dall'estero:

controllare o, comunque, assicurare l'approvvigionamento delle materie prime, dei prodotti di base, dei materiali energetici, così da arrivare ad una diversificazione degli stessi, ottenere l'attenuazione delle fluttuazioni dei prezzi internazionali, predisponendo tutta una rete di accordi bilaterali con i paesi produttori (fra Stato e Stato), sorretti eventualmente da *joint-ventures*; inoltre, si dovrebbe assicurare la creazione di scorte di materie prime che dopo un certo periodo verrebbero ad autofinanziarsi;

assicurare uno sbocco sui mercati esteri ai prodotti trasformati in Italia, sviluppando la produzione e la commercializzazione di prodotti ad alto valore aggiunto, che mobilitino ingenti capitali (non sempre reperibili per gli operatori privati) e che garantisca, nel lungo periodo, la sopravvivenza tecnologica del nostro sistema industriale;

assicurare un impatto « frenato » sui settori in crisi per effetto della concorrenza internazionale, favorendo processi di ristrutturazione e, soprattutto, di riconversione;

b) per quanto concerne lo sviluppo territoriale:

intervenire in quelle aree e per quei settori che siano effettivamente suscettibili di sviluppo a medio e lungo termine (non

sulla base di pressioni particolaristiche o meramente contingenti, con il rischio di avere nel giro di pochi anni, imprese economicamente al di fuori del mercato ed artificialmente alimentate dal denaro dei contribuenti, che potrebbe essere speso produttivamente per altre iniziative);

garantire, nella esecuzione di precise direttive di politica settoriale, che almeno il sistema delle partecipazioni statali ne assicuri il rispetto, in modo da esercitare una funzione di presenza e di stimolo che agisca come « richiamo » per il capitale privato;

accentuare l'aspetto « servizi », in funzione di una economia mediterranea, tenendo conto, nei settori del turismo, dell'agricoltura e dei trasporti, del contesto mediterraneo (quasi sempre ignorato), integrandosi con le prospettive di sviluppo dell'intera area;

« favorire » l'insediamento nel Mezzogiorno di centri di ricerca scientifica ed applicata e di industrie tecnologicamente avanzate o, comunque, non arretrate, in modo da evitare che la crescita dell'area meridionale del paese, risultando qualitativamente di grado inferiore, abbia in se stessa i presupposti per successive involuzioni e cadute; lo stesso va ripetuto per le aree depresse non comprese nel Mezzogiorno;

più in genere, privilegiare le azioni tese a creare una struttura economica che non funzioni essenzialmente come supporto del nord, ma sia dotata di un certo grado di autopropulsività;

c) per quanto riguarda la eccedenza delle forze di lavoro:

assicurare che l'obiettivo della maggiore occupazione possibile non venga assegnato solo all'industria ma anche al settore terziario, vale a dire a quei rami o comparti di attività dove la concorrenza internazionale si esercita in misura minore ed il consumo di materie prime importate è irrilevante;

imporre al settore industriale il conseguimento di un alto coefficiente tecnologico in quanto un volume di maggiori esportazioni, determinando un rientro valutario considerevole, potrà essere ulteriormente smobilizzato per ulteriori investimenti in attività industriali od in servizi. (In questo senso, gli esempi tedesco ed elvetico possono essere considerati come sintomatici dell'effetto moltiplicatore, sull'occupazione, di un avanzo netto di tecnologia nella bilancia dei pagamenti);

ristrutturare il sistema agricolo-industriale, con particolare riferimento ai settori della grande distribuzione (dove occorrerebbe una presenza delle partecipazioni statali effettiva e determinante), dell'industria alimentare, della gestione delle eccedenze agricole (al fine di stabilizzarne i prezzi nel tempo);

sviluppare a tutti i livelli, sia per le attività del settore terziario che per quelle industriali, l'addestramento e la formazione professionale, tenendo conto delle effettive possibilità di impiego della manodopera;

ridurre, per quanto possibile, la formazione di ulteriori aree di concentrazioni e la creazione di grandi complessi industriali, al fine di evitare fenomeni di congestione demografica ed urbana; la creazione di centri di assiemaggio, opportunamente collocati nelle zone dove insistono centri di produzione dei pezzi staccati, può offrire la migliore soluzione, in quanto renderebbe possibile uno sviluppo capillare del territorio sotto il profilo economico e sociale ed una intensificazione dei servizi di comunicazione e di trasporto;

sviluppare le attività industriali di tipo stagionale, che possano offrire alla manodopera rurale il mezzo per integrare i propri redditi annui con il lavoro industriale nei periodi di inattività naturale nella agricoltura; senza soluzioni di questo tipo, che dovranno essere ricercate, il divario fra il reddito del lavoratore agricolo e quello del lavoratore industriale non può essere colmato che con l'aumento dei prezzi agricoli;

d) per quanto riguarda la sfavorevole ripartizione delle risorse, nei confronti degli impieghi a più spiccato contenuto sociale, va rilevato che già alcune delle azioni precedentemente indicate possono concorrere a ridurre detta ripartizione squilibrata; occorrerebbe inoltre sviluppare ulteriormente i programmi delle aziende che operano nei settori a più spiccato contenuto sociale (edilizia, trasporti, distribuzione) e delle aziende che producono mezzi e materiali per detti settori, indirizzando maggiormente su di esse le risorse dei fondi di dotazione; così, ad esempio, potrebbero essere sviluppati mezzi e materiali la cui applicazione comporti, a parità di costo, effetti migliori.

Non si deve pensare che le partecipazioni statali possano costituire da sole lo strumento decisivo per risolvere il cennato squilibrio.

Molto di più tuttavia potrebbero fare ove si risolvessero alcuni grossi problemi, a loro esterni, che condizionano l'attività loro e quella delle aziende private.

1.4. — *L'unitarietà del sistema a partecipazione statale.*

Quando si parla delle partecipazioni statali, si fa riferimento ad un sistema di imprese organizzate, secondo i principi giuridici delle imprese private, dipendenti da una amministrazione centrale (il Ministero delle partecipazioni statali), senza riflettere sul fatto che esse costituiscono solo una parte, e non la più degenerativa, dell'intervento della mano pubblica nel settore dell'imprenditoria.

Non tutte le imprese a partecipazione statale fanno capo al sistema, ma a questo devono, comunque, essere tutte ricondotte.

La legge istitutiva del sistema, la n. 1589 del 1956, disponeva il raggruppamento di tutto lo azionariato pubblico sotto il Ministero; tale concentrazione non solo non è avvenuta ma, nel tempo, si è andato sviluppando un processo distorsivo di proliferazione e di istituzionalizzazione la cui cura prevalente, politica, finanziaria ed operativa, è stata quella di sfuggire al sistema organizzativo concepito nel 1956.

Questa situazione, sia per l'intrinseca debolezza del Ministero sia per l'interesse a creare dei potentati economici locali o settoriali, sia, più semplicemente, per ignoranza di certi obblighi di legge, ha portato, ad esempio, al paradosso che l'attività della GEPI, il cui capitale è al 50 per cento delle partecipazioni statali ed al 50 per cento dell'IMI, faccia praticamente capo al Ministero dell'industria, che non ha nessuna responsabilità finanziaria nella sua gestione (2).

La proliferazione, ad esempio, delle aziende a partecipazione IMI, delle imprese facenti capo agli Istituti di sviluppo meri-

(2) In questo caso, la soluzione che si è, di fatto, adottata è stata ispirata a pretesi motivi di rifiuto del principio che le partecipazioni statali debbano essere « l'ospedale » delle aziende incurabili. Ma, a parte il fatto che anche l'IRI (e non solo l'IRI) è nato e si è evoluto in questo modo, nulla vieta che anche gli ospedali possano essere ben condotti. In ogni caso, si è di fronte ad una evidente distorsione di quella che era la originaria volontà del legislatore.

dionali, sino al recente caso della Finanziaria meridionale, le vicende dell'IRFITAS, che avrebbe dovuto sostituire il Monopolio tabacchi (ma continuare a far capo al Ministero delle finanze), il mancato inquadramento della CIT, gli inesistenti collegamenti istituzionali e concettuali fra partecipazioni statali e partecipazioni regionali, costituiscono altrettante riprove di una fondamentale mancanza di volontà a raggiungere la coesione del sistema, evitando sprechi, doppi impieghi, polverizzazione di interventi, concorrenza nell'ambito del sistema stesso.

Nel riordinamento del sistema un caso da risolvere è quello della Montedison (3); la situazione va chiarita con l'inquadramento nel sistema delle partecipazioni statali di tale gruppo, la cui importanza strategica e sociale (anche in relazione al controllo di gran parte dell'industria farma-

(3) Talvolta, a giustificazione di una politica d'impresa in cui difficilmente può riscontrarsi un interesse pubblico, viene chiamata in causa la esigenza di tener conto della presenza del capitale privato in talune società a capitale misto (SME, ecc.) e delle comprensibili aspettative di reddito dei suoi detentori.

In realtà, il problema è mal posto perché, se veramente si vogliono perseguire interessi pubblici e il capitale privato costituisce una remora, non si capisce perché si cerchino certe forme di partecipazione e che forza abbia una partecipazione pubblica di controllo.

D'altra parte tale potere condizionante, che i privati avrebbero nei casi sopra richiamati, il capitale pubblico non riesce ad averlo invece in un gruppo, come la Montedison dove, se non ha la maggioranza, rappresenta, comunque, il più forte azionista.

Ma la Montedison viene inspiegabilmente trattata, a tutti i livelli, come un caso *sui generis*, tanto è vero che né il Ministero delle partecipazioni statali, né quello dell'industria vi esercitano alcun serio potere di controllo. A questo punto viene spontaneo chiedersi perché mai gli enti pubblici abbiano effettuato l'onerosissima scalata alla Montedison, dato che ciò non ha sortito nemmeno l'effetto di realizzare un efficace coordinamento con l'ENI nel settore chimico (unico risultato di qualche rilievo che se ne poteva trarre) ed ha, anzi, accollato al sistema delle partecipazioni statali (soprattutto all'EGAM) attività improduttive e in perdita, con evidenti disastrose conseguenze sul piano economico e sociale.

Le disfunzioni del sistema, pertanto, sono più complesse di quel che potrebbe sembrare a prima vista ed ancor più difficile è ricondurre entro schemi e formule i criteri con cui vengono gestite le partecipazioni statali.

ceutica) postulano non tanto una riprivatizzazione quanto lo inserimento a titolo pieno tra le partecipazioni statali. In questo caso il perdurare della situazione attuale crea centri di potere che si sottraggono al controllo pubblico per la posizione atipica in cui la Montedison è, attualmente, collocata.

Accade sovente, nella realtà, che un progetto di riforma o di riordimento di un determinato istituto, finendo con l'incidere su troppi interessi preconstituiti, tende a concludersi in un ampliamento della struttura, con conseguente sviluppo degli assetti burocratico-parassitari che questo comporta.

Nell'affrontare i problemi della ristrutturazione e della « rifondazione » del sistema, il presente documento prescinde, nel modo più assoluto, da quelli che potranno essere in avvenire i conseguenti problemi di riordino dell'organico del Ministero delle partecipazioni statali.

In un certo senso, ciò che qui preme rilevare è che, al di là delle « fortune » di un apparato ministeriale, il sistema delle partecipazioni statali ha bisogno di un centro unitario di riferimento, di controllo e di guida, di responsabilità politica, finanziaria ed amministrativa.

Se un dato certo può emergere dalla quasi ventennale esperienza del sistema delle partecipazioni statali è che l'attuale organizzazione non ha funzionato perché la struttura centrale è stata quanto mai debole rispetto a quei centri di potere che avrebbe dovuto controllare.

La mancanza di spazio legislativo per una seria azione amministrativa di controllo, dovuto anche alle esitazioni del potere politico, ha portato a fenomeni di prevaricazione ben noti che andrebbero eliminati, a causa dei quali il rapporto Stato-Ente, nella sostanza, è rovesciato: le decisioni, salvo alcuni casi, vengono fornite agli organi statali di Governo dal sistema.

Tale situazione deriva, soprattutto, dalla circostanza che gli enti maggiori hanno un peso eccessivo a causa sia dei numerosi ed importanti settori nei quali operano, sia delle grosse disponibilità finanziarie che sono in grado di gestire, in assenza di una normativa al riguardo, al di fuori di ogni effettivo controllo politico-amministrativo.

La situazione è aggravata soprattutto dal fatto che nell'Amministrazione dello Stato molte competenze riguardanti il sistema delle partecipazioni statali non sono at-

tribuite al Ministero e le procedure si svolgono spesso senza che esso venga informato.

Si è in presenza, cioè, di un frazionamento delle competenze sul sistema, giustificato solo in parte da ragioni tecniche.

Questa situazione fa sì che, dovendo gli enti dipendere da più amministrazioni, finiscono per non dipendere da nessuno.

Vi è poi, al di là del problema delle competenze amministrative, la realtà di una « filosofia » dell'impresa pubblica, in senso lato, che in tanto può dare dei risultati in quanto unitariamente gestita.

Occorre tener ben distinta la funzione dello Stato, in quanto Amministrazione, da quello dello Stato in quanto azionista.

Questa distinzione trae forza dal fatto che il nostro assetto socio-economico è improntato ad un tipo di economia cosiddetta « mista » dove, cioè, imprese private ed imprese a partecipazione statale possono convivere, disciplinate dalle stesse regole, anche se finalizzate a scopi diversi. Ora, questo principio deve essere salvaguardato.

Lo Stato azionista non può coincidere, formalmente, con la stessa struttura dello Stato amministrazione, che deve invece legiferare ed amministrare per tutti senza privilegi, palesi od occulti.

In questo senso, la instaurazione di un dialogo fra l'amministrazione (che dovrebbe essere quella di un Ministero del bilancio finalmente messo in grado di « fare » della politica economica) e le imprese private ed una entità pubblica, che coaguli le esigenze delle imprese a partecipazione statale, appare la garanzia fondamentale per il rispetto e per la salvaguardia del sistema ad economia mista così come oggi esiste e così come ne è, da tutte le parti politiche, accettata l'esistenza.

Se, infatti, il confine fra ciò che è pubblico e privato può essere mutevole a seconda delle esigenze del momento, resta fondamentale, almeno nell'attuale assetto politico, il fatto della convivenza stimolante e positiva fra capitali di origine diversa. Né, d'altronde, all'ombra di più o meno occulti privilegi, può prosperare un sistema solo perché pagato dal contribuente, se manca un oggettivo riscontro di efficienza politico-economica.

Nei rapporti economici internazionali, inoltre, occorre evitare la dispersione del potere decisionale ed operativo dell'intero sistema a partecipazione statale, con un accentramento, presso il Ministero, di tutti quei dati e di tutte quelle informazioni che,

ad esempio, permettono alla Confindustria, nei confronti degli interessi delle proprie consociate, di collaborare validamente con l'Amministrazione pubblica negli organismi internazionali (OCSE, ECE, UNIDO, UNCTAD).

La situazione derivante dal Trattato di Roma, in materia, è illuminante: i problemi delle imprese in mano pubblica sono considerati unitariamente ed hanno dato luogo a complesse negoziazioni che solo partendo da una concezione unitaria hanno potuto dar luogo a risultati positivi.

Infine, la circostanza che da taluni settori delle partecipazioni statali si invochi un controllo politico del Ministero piuttosto che un controllo amministrativo, costituisce la riprova del fatto che, poiché quanto maggiore è l'opera dei poteri amministrativi tanto minore è lo spazio di manovra del fluttuante potere politico, l'interesse di taluni enti è quello di continuare a vivere una loro autonoma concezione del potere economico, il che è esattamente ciò che sia il Parlamento sia l'opinione pubblica non vogliono (4).

CAPITOLO II

LE DISTORSIONI DEL SISTEMA

2.1 - *La disgregazione del sistema decisionale.*

È assai arduo definire lo stato dell'industria italiana come il risultato di scelte politiche coerenti, organicamente concepite ed effettivamente attuate.

Si è verificata un'espansione nei settori della trasformazione e dei servizi, sviluppati in funzione di rendimenti a breve termine e realizzabili sui mercati di esportazione, piuttosto che in relazione allo sviluppo economico organico, a medio e lungo termine, di un paese che si va progressivamente inserendo in un'area economica integrata, quella comunitaria, dove vigono le regole di una concorrenza oligopolistica.

In questo contesto estremamente disorganico, l'azione delle imprese a partecipazione statale è stata, spesso, il risultato di

(4) Ovviamente nella ipotesi auspicata da più parti della istituzione di un Ministero dell'economia, quale organo motore della politica economica e di programmazione del paese, le argomentazioni sopra esposte dovrebbero essere rimediate.

un compromesso negoziale fra molteplici centri decisionali di potere, inserendosi non sempre coerentemente nel tessuto economico nazionale.

Il peso delle imprese pubbliche (intendendo per queste, prevalentemente, quelle a partecipazione statale), non è molto grande in assoluto ma, se considerato per comparti, acquista un significato diverso: nei settori di base (siderurgia, petrolchimica), nei settori a tecnologia avanzata (informatica, nucleare, costruzioni aeronautiche), nei settori di vecchia industrializzazione (tessili), la quota di mercato delle imprese pubbliche è determinante. Se a ciò si aggiungono i servizi (da quello telefonico a quello dei trasporti, marittimi ed aerei), è da ritenere che la presenza del capitale pubblico nell'economia italiana sia massiccia ed incisiva, nel senso di poter esercitare una influenza strutturale e profonda.

La qualità della proprietà, inoltre, dati gli oneri di localizzazione meridionalistica che comporta, ne fa uno strumento di politica regionale molto rilevante.

Si tratta, dunque, di un complesso di attività, di investimenti, di produzioni, di uomini e di risorse dal quale è difficile prescindere e che tende ad improntare di sé tutta l'economia industriale italiana. Non a caso, infatti, negli ultimi anni, il volume dei nuovi investimenti privati essendosi ridotto complessivamente, le imprese a partecipazione statale sono state, sostanzialmente, le sole ad effettuare o a dover effettuare, in base alla legge, nuove iniziative (5).

Di conseguenza, l'area dell'intervento privato nello sviluppo economico generale va restringendosi sempre di più: molteplici

(5) Ciò non significa che il sistema delle partecipazioni statali abbia saputo realizzare una efficace azione congiunturale o delineare una anticipatrice politica di sviluppo; verosimilmente, è lo stesso comportamento imitativo dei criteri dell'imprenditorialità privata a far sì che, nel complesso, gli investimenti realizzati seguano il ciclo, anziché svolgervi una funzione compensatrice e, talvolta, di prevenzione.

Infatti, se lo strumento dell'intervento dello Stato nell'imprenditoria non viene usato con una visione chiara degli obiettivi da conseguire ed in modo congruo allo strumento stesso, ma solo per riempire i vuoti del potere legislativo o per improvvisare funzioni che rischiano di innescare processi degenerativi nel sistema, spesso questo intervento si traduce in una massiccia dispersione di ricchezze.

ci possono esserne le ragioni (carenza di imprenditorialità privata, incertezza degli investimenti, elevata conflittualità sociale, capacità o presenza, magari coatta, della imprenditorialità pubblica), ma appare evidente che, nell'ultimo decennio, a parte taluni settori tradizionalmente privati (automobili, cementi, gomma, vetro) il « tono » industriale è stato dato dalle imprese pubbliche.

Che un'impresa sia a partecipazione statale o privata, sotto il profilo dell'organizzazione industriale, della ricerca del mercato, dell'approvvigionamento di capitali, del costo lavoro, della dipendenza da materie prime esterne, poco importa: i problemi aziendali sono, sostanzialmente, gli stessi.

Ha, invece, profonda rilevanza il fine al cui conseguimento è organizzato l'intervento anche se, ormai, nessun imprenditore privato ritiene più opportuno prescindere da certi effetti socio-economici così come nessun imprenditore pubblico può prescindere da certi obiettivi di efficienza e di economicità aziendali: in un certo senso, le posizioni sono andate ravvicinandosi.

Ciò nonostante, se questo risultato è da considerarsi positivo sul piano degli inevitabili rapporti tra imprenditoria pubblica ed imprenditoria privata (comunque egualmente implicate in un processo di integrazione industriale, su scala continentale, nel quale sfumano le diversità filosofiche e si evidenziano sostanziali convergenze di interessi), esso ha portato, tuttavia, all'affiorare di una tendenza, da una parte, delle imprese private a « pubblicizzarsi » e, dalla altra, di quelle pubbliche a « privatizzarsi ».

La grande impresa, tradizionalmente e capitalisticamente privata, per una serie di ragioni che non è qui la sede di evocare, tende ad assumere rilievo pubblico nella misura nella quale si avvale di incentivi, partecipa alla contrattazione programmata, si inserisce nella logica dello sviluppo regionale ed impronta di sé l'economia generale di una intera area industriale (tipico, in questo, è il caso FIAT).

Del pari, la tendenza delle imprese a partecipazione statale è stata quella, dinanzi a certe richieste di localizzazione, di manifestare la esigenza di una netta differenziazione fra gli obiettivi e gli equilibri di tipo aziendale e quelli più generali di tipo socio-economico (o, più semplicemente, infrastrutturali) cui si invita a prov-

vedere lo Stato (un esempio illuminante può essere quello del centro siderurgico di Gioia Tauro), mirando a ben distinguere fra oneri aziendali ed oneri extraaziendali e quindi da ricondurre alla mano pubblica, intesa come esercizio di attività di intervento istituzionale diversa dall'azione di un'impresa a partecipazione statale.

In conclusione, le prospettive di una incentivazione pubblica per le imprese private sono talmente suggestive, specie in momenti di tensione congiunturale, da spingerle a comportarsi come se fossero pubbliche, mentre, per quelle effettivamente a partecipazione statale, il richiamo a ragioni di efficienza e di economicità gioca un ruolo sottile di disimpegno « tecnico » rispetto alle direttive ad esse date.

Tutto viene, quindi, ad essere ricondotto ad una serie di compromessi politici, e la gestione e la tutela dei diversi interessi territoriali sviluppano una congerie di strumenti di intervento e di incentivazione che, a loro volta, tendono a condizionare lo sviluppo delle strutture industriali.

L'instaurarsi di un negoziato permanente fra gli apparenti gestori della politica economica italiana e gli apparenti esecutori di questa, porta, spesso ad una continua intermediazione fra certi interessi, presunti generali, e gli interessi del settore e della azienda (indipendentemente dalla natura pubblica o privata della sua proprietà). Il risultato finale di questo processo è che o si ottengono delle soluzioni che solo parzialmente soddisfano gli obiettivi originari o si rinvia la decisione in attesa di tempi migliori. In pratica, tutto si fa tranne che una politica globale, articolata su prospettive di medio e di lungo periodo.

Questo processo decisionale, che solo apparentemente promana dall'alto ma che, nella realtà, è il risultato di un negoziato complesso dove, francamente, è spesso difficile dire quale sia la parte vincente, per quanto possa sembrare irragionevole e complicato, trae inoltre origine dal fatto che l'Amministrazione centrale tende ad esercitare ruoli non suoi, rinunciando a quelli che più direttamente le competono. Così, ad esempio, al Ministero del bilancio si media, invece di programmare, al Ministero dell'industria si gestiscono le leggi di incentivazione, invece di fare delle politiche settoriali, al Ministero delle partecipazioni statali si avallano le richieste delle imprese a partecipazione statale, invece di effettivamente dirigerne e controllarne l'azione.

2.2 - La formazione della volontà operativa.

In questo contesto è intuitivo capire come venga a formarsi la volontà operativa del sistema, al di là di quelle che sono le formali attribuzioni del potere decisionale.

Data la disgregazione del sistema decisionale, gli enti dotati di ricchezza di mezzi, di uomini e di elasticità manovriera (che fanno, invece, paurosamente difetto all'amministrazione dello Stato) si palesano sempre più come dei potentati economici, messi in condizione, dalle carenze dell'esecutivo, di esercitare poteri di influenza sulle decisioni formali che li riguardano.

D'altro canto, a livello manageriale, ai vari gradi di responsabilità, vi è uno sganciamento più o meno completo delle gestioni aziendali da qualsiasi politica generale delle partecipazioni statali, ignorando volutamente gli interessi della collettività che, almeno in linea di principio, dovrebbero essere perseguiti dal sistema stesso.

L'esperienza dimostra che, nella maggioranza dei casi, le decisioni operative delle aziende si formano ai livelli più bassi, in maniera talora autonoma dalla politica degli enti, i quali, a causa del loro gigantismo, conseguenza anche di una disordinata presenza nei settori più disparati, vanno sempre più burocratizzandosi, rimanendo spesso avulsi dalla realtà aziendale.

In tal modo le aziende finiscono per condizionare, di fatto, la realizzazione degli obiettivi affidati alle partecipazioni statali e di cui dovrebbe rendersi interprete l'ente stesso, ribaltando la logica del sistema che vede le imprese come strumento di attuazione di direttive politiche.

Il sistema conosce diversi centri decisionali, a più livelli di competenza, nell'ambito delle partecipazioni statali, quali il Parlamento, il Governo, il CIPE, il Ministero delle partecipazioni statali, gli enti di gestione, le finanziarie e le società operative.

A seconda della struttura degli enti, più o meno egemonica, tale trafila può essere più o meno importante, in quanto la formazione della volontà scavalca alcuni di tali livelli, che vi restano implicati solo formalmente.

Nella realtà, non sono né chiari né definiti i rapporti intercorrenti fra i vari cen-

tri decisionali dell'amministrazione così come diversi sono i rapporti funzionali fra gli enti e le società operative.

L'incertezza o la vacuità delle norme fa sì che, invece di essere esecutori di direttive di governo, gli enti di gestione, molto spesso, sono propositori di linee politiche (più o meno aderenti alla realtà del settore cui sono preposti, ma svincolate da un quadro globale di riferimento) per le quali chiedono assenso, potere e mezzi. In tali casi Parlamento, Governo e Ministero non esercitano, praticamente, il potere decisionale ma sono messi nella posizione di esecutori politici di decisioni operative maturate, a valle, dal sistema.

La diversità dei legami esistenti fra enti di gestione (o taluni di essi) con le finanziarie e le società operative, in taluni casi (EAGAT, EAGC, EFIM, EGAM) fa sì che l'ente si identifichi perfettamente con il sistema che ne dipende e, in tal'altri (IRI, ENI), che l'ente si ponga solo come mediatore di opposte esigenze (funzione alla quale non è istituzionalmente chiamato), così che travalica frequentemente su di un piano politico che non è certamente il suo.

Quando nell'ambito del sistema delle partecipazioni statali deve essere formata una volontà, nel negoziato con i centri del potere politico-amministrativo prevalgono di solito gli enti, in quanto l'amministrazione, per carenza di uomini, strumenti e potere non è attrezzata, sotto il profilo tecnico, per sostenere un contraddittorio sul piano tecnico-operativo.

La riprova di questa situazione è data dall'unico atto significativo del Ministero, la Relazione programmatica che, in fondo, rappresenta il punto finale del processo formativo di questa volontà ed il punto di partenza per quel processo decisionale che porta ad un riscontro della volontà politica.

Ora, non è un mistero che le relazioni programmatiche del Ministero costituiscono per lo più una sintesi delle relazioni previsionali degli enti e fino a qualche anno fa erano elaborate unicamente dagli esperti degli enti stessi (fisicamente allocati presso il Ministero) e da fantomatici uffici studi di diversa estrazione, di volta in volta variati a seconda degli umori e delle relazioni con il mondo accademico dei vari Ministri *pro tempore*.

Le decisioni prese a livello di enti rimbalzano, di fatto, sul tavolo del Ministro

pro tempore, senza che, sul piano tecnico-amministrativo, esse siano sottoposte ad una verifica diversa dal riscontro dei vari addendi per controllare se la somma finale sia giusta. In questo modo solo un grande negoziato politico di localizzazione può rimettere in causa taluna di queste decisioni, ma la logica e la opportunità di fondo di queste restano inesplorate ed incontrollabili.

2. 3. - *La conduzione privatistica e parasitaria del sistema.*

L'assenza di linee generali di sviluppo industriale, la esigenza di sopperire con lo strumento delle partecipazioni statali alle molteplici richieste di intervento, da un canto e, dall'altro, alla permanente carenza di politiche organiche, hanno fatto sì che il sistema delle partecipazioni statali, praticamente abbandonato a se stesso, reagisse, a seconda dello spirito di iniziativa dei singoli *managers* e delle dimensioni degli enti, o con una progressiva inerzia, variamente motivata, o improvvisando particolari politiche di tipo settoriale o di gestione aziendale.

Ciò ha determinato una deformazione della natura dell'impresa a partecipazione statale per cui, come già è stato detto, è spesso difficile distinguere il comportamento dell'impresa privata da quello dell'impresa pubblica; a riprova di ciò sono, per considerare i più recenti, alcuni avvenimenti abbastanza significativi.

Così, quando la Maccarese Spa abbandona talune colture di qualità mentre, sul mercato della capitale, gli stessi prodotti sono venduti a prezzi iperbolici, è da dubitare che vi sia una deliberata volontà della Spa, finanziaria dell'IRI ed azionista di controllo della società, volta a disfarsi nel tempo dell'azienda per dar vita ad una speculazione sui « preziosi » terreni attualmente coltivati.

Questo dubbio permane e diviene più fondato se si pensa, ad esempio, all'attività speculativa di tipo immobiliare intrapresa a suo tempo a Milano dalla Spa Monte Amiata, altra azienda del sistema delle partecipazioni statali.

Nella recente crisi del pomodoro, non ostante gli accordi sottoscritti in sede governativa, le aziende a partecipazione statale si sono comportate né più né meno come gli operatori privati, contribuendo ad

aggravare la già triste condizione dei piccoli produttori (6).

Un altro esempio potrebbe essere offerto dall'aumento delle tariffe telefoniche, cui si è proceduto senza che da parte del Ministero fosse avviata alcuna seria verifica, non ostante le molte perplessità manifestate in diverse sedi circa l'opportunità del provvedimento.

Ma al di là degli esempi riportati, emblematici di una più recente degenerazione del sistema, c'è da chiedersi in quale misura esso abbia corrisposto alle aspettative e se la sua conduzione sia sempre tanto logica e coerente quanto economica, sia dal punto di vista aziendale sia sotto un profilo economico-sociale più generale e cioè:

a) se certe attività, ormai tradizionalmente svolte dal sistema a partecipazione statale, rispondono ancora ad oggettive esigenze di presenza pubblica;

b) se certe « presenze » o certe posizioni raggiunte siano effettivamente conformi ai consueti obiettivi economico-sociali del sistema.

Nel primo caso, ad esempio, ci si potrebbe chiedere se la funzione svolta in certi settori, in cui le partecipazioni statali operano da tempo, non sia ormai giunta al suo ciclo finale e se, al contrario, non occorra potenziare, piuttosto, altri fra i quali, preminenti, quelli dell'industria alimentare, dell'informatica e della distribuzione.

C'è da chiedersi se la funzione della cinematografia di Stato sia quella del permanente disordine amministrativo e concettuale dell'Ente cinema, il quale, mentre si impegna nel finanziamento di films generalmente fuori mercato ed oggetto sovente di critiche serrate, rimane del tutto assente dal settore delle attività di produzione formativa per i giovani, per la scuola e per le università (che pur rientrano nelle sue finalità istituzionali) e dal settore dei videonastri e delle videocassette, dove l'iniziativa è pressoché interamente nelle mani dell'iniziativa privata.

C'è da riflettere sul modo inerziale con il quale il tanto sbandierato termlismo sociale sia stato, in concreto, sviluppato, al di là della sonnolenta ed inefficace gestione

dell'EAGAT, avulsa da una visione generale dei problemi sanitari, turistici ed ambientali del paese.

C'è da valutare l'opportunità che taluni giornali ed agenzie di informazione facciano capo ad alcuni Enti di gestione e, qualora si concludesse che così deve essere, perché mai solo taluni di questi e non tutti (magari attraverso una partecipazione congiunta) debbano fruire di tale possibilità.

C'è da chiedersi in qual modo possa giustificarsi una partecipazione del danaro del contribuente alla politica di alti tassi praticata dalle banche IRI, nel quadro di un cartello bancario improntato ad una concezione tanto predatoria del risparmio pubblico quanto jugulatoria del credito industriale.

C'è da porsi il problema della legittimità del monopolio di fatto della pubblicità mediante la SIPRA e se la liceità di un tale strumento, nei confronti della stampa e di tutti gli altri organi di comunicazione, sia giustificata dal fatto che il tramite dei messaggi pubblicitari è una società a partecipazione statale.

Come è agevole vedere, la degenerazione del sistema tocca numerosi settori delle partecipazioni statali e le sue cause vanno riferite, soprattutto, alla mancanza di una politica di centralizzazione ed alla carenza di controlli pubblici.

In sostanza, non solo vi è una notevole disarmonia di poteri reali fra gli enti (e fra talune finanziarie), ma anche fra la presenza del Ministero in taluni settori e la sua assoluta carenza in molti altri, il che ha portato ad un tipo di conduzione privatistica emergente che non trova giustificazione nella natura dell'intervento pubblico; spesso, infatti, pretesi criteri di economicità hanno rappresentato solo un comodo schermo per coprire il passaggio ad una logica di rendimenti finanziari a breve termine che, forse accettabile nell'ambito privato, è certamente difforme dagli obiettivi istituzionali delle partecipazioni statali.

2.4 — I limiti del potere di direttiva.

Il meccanismo delle direttive, instauratosi con la legge n. 1589 del 1956, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, si è rivelato fragile ed inadeguato alla dinamica ed alle esigenze del sistema.

(6) Vero è che la quota del mercato detenuta dalle aziende a partecipazione statale è minoritaria, ma il fatto è egualmente sintomatico di un certo modo di concepire l'azione delle imprese pubbliche.

È noto che la direttiva costituisce uno strumento generale di indirizzo, cui manca, come corrispettivo, una sanzione di tipo amministrativo, direttamente ad essa correlata. La dottrina si è sforzata di configurare una responsabilità « politica » degli Enti per il mancato ossequio alla direttiva, ricordando che vi è sempre la possibilità di ottenere lo scioglimento del consiglio di amministrazione (o, di fatto, le sue dimissioni). Ma, se si tiene conto del delicato equilibrio politico-amministrativo sul quale riposa, generalmente, la composizione degli organi direttivi di un ente (e negli ultimi tempi anche delle finanziarie e delle più importanti società operative) appaiono evidenti i limiti di una tale impostazione teorica.

Di questo strumento della direttiva si è fatto uso poche volte e di solito con scarsi risultati.

Non solo è oggettivamente difficile redigere delle regole di comportamento per gli Enti, specie quando difetta la volontà politica per concepirle e difettano gli strumenti operativi per accertarne l'attuazione, ma l'esperienza di questi anni ha dimostrato che non si è andati al di là di qualche lettera o di qualche circolare. Il Ministero aveva iniziato la pubblicazione di una raccolta di istruzioni e direttive (7), ma in tale pubblicazione, arenatasi nel 1965, a sfogliarne le pagine vi si trova di tutto, dagli auguri di Natale alle proposte per cooperazioni agricole in Siria.

Le indicazioni di rilievo che sono state impartite riguardano:

a) la redazione dei bilanci delle società dipendenti dagli Enti e di quelli consolidati da quest'ultimi;

b) la stesura dei programmi e delle prospettive di ciascun Ente, necessari alla predisposizione della Relazione programmatica che, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 1589 del 1956, il Ministro è tenuto a presentare in Parlamento;

(7) v. *Le Partecipazioni statali nella politica di sviluppo* - Istituto poligrafico dello Stato, 1959 e relativa appendice (aggiornata al 31 dicembre 1959) dal titolo « Istruzioni e direttive agli enti e società dipendenti », 1960, cui hanno fatto seguito, con lo stesso titolo, un volume II, nel 1960, un volume III, nel 1961, ed un volume IV nel 1965. Gli ultimi due volumi sotto l'egida del Ministro Bo ed i precedenti sotto quella del Ministro Ferrari-Aggradi.

c) la costituzione di nuove società, gli aumenti di capitale, l'emissione di obbligazioni, la consistenza delle partecipazioni ed il loro trasferimento, le fusioni, le iniziative anche all'estero, le gare per forniture, l'esercizio di diritti di opzione.

Sembrerebbe, da questo elenco sommario, che l'attività del Ministero sia stata quanto mai esauriente ma, in realtà, analizzando il contenuto delle circolari, ci si rende rapidamente conto della genericità delle indicazioni richieste.

Mentre per i punti *sub a)* e *sub b)* da parte del Ministero sono stati forniti dei criteri, sia pure di massima, per quanto riguarda il punto *sub c)* si è improvvisato lo strumento delle autorizzazioni (del quale si parlerà diffusamente più oltre).

Ciò che qui preme di rilevare è che l'esercizio del potere di direttiva è stato quanto mai modesto ed in nessun caso ha dato luogo, presso gli Enti, ad una modifica della situazione esistente, manifestando quindi una limitatissima capacità di « penetrazione » effettiva.

2.5 — I limiti del sistema delle autorizzazioni.

Per quanto riguarda il regime delle autorizzazioni, si tratta di una procedura che, in via di prassi, è stata adottata per le nuove iniziative, senza che la legge istitutiva n. 1589 del 1956 (anche perché legge quadro) ne prevedesse la instaurazione.

All'inizio, gli Enti sono stati estremamente riluttanti ma, più tardi, hanno trovato conveniente utilizzare una « copertura » che, per la impossibilità pratica di una seria istruttoria amministrativa, comportava solo un atto formale di ossequio al Ministero che, però, si assumeva la responsabilità politica di un'operazione concepita ed attuata dall'Ente.

Il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282, ha innestato sul suo contenuto, meramente organizzativo del Ministero, una apparente innovazione, attribuendo formalmente il potere autorizzativo ad una direzione generale, senza, peraltro, indicare le procedure interne od il tipo di istruttoria da espletare.

Nella realtà, il decreto del Presidente non poteva, proprio per i limiti di contenuto derivanti da una espressa delega legislativa, disciplinare il potere di autorizzare (non contemplato da alcun altro provvedi-

mento precedente) ragion per cui può essere dubbia la base giuridica dell'istituto delle autorizzazioni.

Non a caso, nell'infuriare delle polemiche sul caso EGAM/Fassio (e, praticamente, solo al fine di placare l'opinione pubblica) con circolare del 29 aprile 1975 (8) si è cercato di porre rimedio alle ampie lacune preesistenti, sottoponendo ad autorizzazione del Ministero l'acquisto o la cessione di partecipazioni azionarie, la costituzione di nuove società, la emissione di obbligazioni, le fusioni per concentrazione o per incorporazione, gli aumenti o le riduzioni di capitali, l'esercizio di diritti di azione e tutti gli atti suscettibili di modificare le strutture giuridiche dell'Ente o delle società controllate.

Ma se non esistono presso il Ministero adeguati strumenti di controllo, efficaci procedure istruttorie, se non sono definiti tempi, modalità e limiti dell'azione amministrativa, tutto ciò rischia di continuare a restare sulla carta a beneficio degli esecuti, ma con limitate possibilità di assicurare l'efficacia della disciplina in materia di autorizzazioni.

Nella situazione amministrativa del Ministero, che in questi anni si è palesata, sul piano operativo, quasi disperante, nella carenza di obblighi formali e di procedure dettagliate, di uomini e di mezzi, è apparso evidente come l'Amministrazione (pur potendo, forse, far molto di più) abbia limitato la propria potestà amministrativa, conscia dei propri limiti funzionali.

È accaduto così, spesso, che ci si è trovati di fronte a delle autorizzazioni concesse nel giro di uno o due giorni quando, addirittura, non si è trattato di ratifiche, magari conferite con atti diretti dell'autorità politica del Ministero, travalicando la consueta ripartizione di competenze fra potere politico e potere amministrativo, ed obbligando, poi, ad una difesa di ufficio, nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica, per operazioni delle quali, in concreto, si ignoravano non solo il contenuto e le prospettive, ma financo l'esistenza.

Il sistema si è perpetuato, quindi, nel modo consueto, concretandosi in atti me-

ramente formali, spesso solleciti, ma, nella sostanza, privi del necessario presupposto di un accertamento sui fatti e sulle prospettive delle operazioni da autorizzare.

2.6 — *La insufficienza dei poteri di controllo.*

È noto (e si rileva in ogni pubblicazione in materia di partecipazioni statali) che al Ministero è attribuita una funzione di vigilanza nei confronti dei gruppi controllati.

Ciò significa che ad esso spetta un potere di controllo al quale non è concepibile che possa rinunziarsi, trattandosi di accertare, fra l'altro, come venga speso il pubblico danaro.

Quando, però, si intende verificare in concreto come agisca il Ministero, identificando con esattezza, alla luce della normativa vigente, i suoi effettivi poteri, si perviene a risultati sconcertanti.

Occorre, innanzitutto, distinguere tra controlli sulla gestione degli Enti e controlli su quella delle società.

Per quanto riguarda i primi, ad una lettura superficiale dei relativi statuti, può sembrare che il Ministero disponga di strumenti idonei a permettergli l'esercizio di poteri effettivi: tutti gli statuti prevedono la presenza di funzionari del Ministero nei collegi sindacali ed impongono la presentazione, al Ministero stesso, del bilancio annuale per la necessaria approvazione.

Peraltro, non si può dimenticare che, di per sé, il controllo sulla gestione di una *holding* ha scarso significato se non è accompagnato dalla possibilità di effettuare controlli anche sulle società inquadrate. Ora, proprio questa è la situazione del Ministero, cui è preclusa, sul piano giuridico, non avendo la veste di azionista, la possibilità di rapporti diretti con le società operative.

In mancanza di precise norme di legge che consentano ai rappresentanti ministeriali di effettuare accertamenti sulla contabilità e sull'andamento di tali società, gli stessi controlli sugli Enti si palesano, in buona parte, come privi di contenuto effettivo.

Può sembrare paradossale ma, attualmente, al Ministero spettano, nei confronti delle società a partecipazione statale, poteri di gran lunga inferiori a quelli conferiti alla Consob sulle società quotate in borsa,

(8) v. Circolare di Gabinetto n. 0538 del 29 aprile 1975, sul tema: «Disciplina delle autorizzazioni e comunicazioni in tema di iniziative ed interventi degli enti di gestione».

sia a proprietà pubblica sia a proprietà privata.

Stante la impossibilità, salvo revisioni legislative, di disporre di strumenti pubblicitari, si è fatto ricorso, in taluni casi, ai mezzi tradizionalmente offerti dall'ordinamento societario, riuscendo ad inserire rappresentanti del Ministero (non sempre funzionari, per cui sarebbe più corretto parlare di « rappresentanti del Ministro ») (9) nei consigli di amministrazione o nei collegi sindacali di società a partecipazione statale.

Solo per le società degli enti minori (Ente terme ed Ente cinema), nei confronti dei quali il Ministero è in grado di far sentire il suo « peso », la presenza di funzionari negli organi sociali ha trovato precisa prescrizione nelle disposizioni dei singoli statuti (disposizioni, peraltro, sempre agevolmente modificabili in sede di assemblea degli azionisti).

Più spesso, la partecipazione di rappresentanti del Ministero negli organi è il frutto di una sorta di « negoziazione » con gli enti, sulla cui dignità potrebbero sollevarsi molte riserve.

I risultati di questa presenza nelle società non sono stati, e non in limitate fattispecie, particolarmente positivi per questi motivi:

a) la rappresentanza del Ministero (o del Ministro) può avere significato politico ma difficilmente può andare al di là di quelle che sono le tradizionali competenze riservate dal codice civile ai membri degli organi sociali direttivi e di controllo di una società per azioni. D'altra parte, non può dirsi che tale rappresentante è latore di istruzioni del Ministro ché, se così fosse, queste dovrebbero essere documentabili e, qualora di carattere generale, meglio sarebbe se fossero trasfuse in una direttiva;

b) la partecipazione ai consigli di amministrazione porta ad una identificazione tra controllori e controllati. Ciò è soprat-

(9) Quando i rappresentanti del Ministro (molto spesso persone al di fuori del Ministero e dell'Amministrazione dello Stato) assumono un incarico in un organo sociale di direzione o di controllo, generalmente esercitano le loro funzioni per il normale periodo di tali cariche e, cioè, per un triennio. Ciò determina, spesso, una situazione del tutto singolare: i Ministri *pro tempore* si succedono molto più rapidamente dei loro rappresentanti personali i quali, alla fine, rappresentano soltanto se stessi o la loro parte politica, ma non certo lo Stato,

tutto evidente quando il ministro o l'amministrazione ritengano di dover contrastare decisioni prese da un consiglio di amministrazione; in tal caso si tratta di sconfessare l'operato del rappresentante, salvo naturalmente che questi abbia espresso la propria opposizione;

c) nei limiti nei quali il controllo non sia cartolare, la partecipazione al collegio sindacale può esercitare degli effetti di rilievo, ma sono universalmente note la qualità, l'incidenza e l'importanza di questo tipo di controllo, almeno nei modi nei quali sino ad ora viene esercitato;

d) se la funzione di controllo deve essere di istituto, come si dirà poi, essa deve essere sottratta alla discrezionalità, spesso di tipo clientelare, degli esercenti del potere politico e amministrativo. E ciò per evitare che la concessione di incarichi continui a comportare l'esistenza di centri di potere che si avvalgono della facoltà di gestire un certo « pacchetto » di incarichi, provvedendo, per questo indiretto tramite, a retribuire ed a privilegiare quelle persone che, per titoli diversi, altrimenti non potrebbero essere compensate.

Ciò ha portato alla creazione di un nucleo di privilegiati dal potere, caratterizzato dal cumulo degli incarichi (e dei benefici ad essi connessi), indipendentemente dalla qualità e dall'efficacia delle funzioni da essi esercitate;

e) manca qualunque collegamento istituzionale fra il Ministero ed i propri rappresentanti in seno agli organi sociali di direzione e di controllo.

È questa, forse, la lacuna più grave di tutto il sistema (surrettizio) di controllo privatistico esercitato dal Ministero, almeno così come è possibile rilevarlo dall'esperienza compiuta in questi anni. Se si prescinde dagli incarichi « istituzionali » previsti *ex lege*, non esiste un rapporto fiduciario formale fra il Ministero (od il Ministro) ed i suoi rappresentanti, in quanto essi sono nominati dall'Assemblea degli azionisti ed a questi ultimi devono rispondere, secondo quanto prescrive il codice civile.

Al limite, è da dubitare della liceità di una relazione, sia pure informale, presentata da un rappresentante del Ministero al Ministero stesso, in quanto, giuridicamente, questo non è azionista. Poiché, ad esempio, il sindaco deve agire nella tutela degli interessi dei soci e dei terzi ma deve, anche, conservare il segreto sui fatti e sui documenti di cui abbia conoscenza (articolo 2407,

secondo comma, codice civile) per ragione del suo ufficio, vi è una situazione di oggettiva contraddittorietà tra questa funzione ed il tipo di rappresentanza « politica » che dovrebbe esercitare.

Aggiungasi che la « responsabilità solidale » con gli amministratori può essere un onere difficilmente addossabile al Ministero, in caso di azione di responsabilità da parte dei terzi.

In pratica, la mancanza di una normativa adeguata, che sviluppi la disciplina di cui alle « società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici » ed alle « società di interesse nazionale » (ex articoli 2458 e 2461 del codice civile) ed il fatto che non esistono nel Ministero organi amministrativi, istituzionalizzati, di recezione e di coordinamento dei rapporti dei vari rappresentanti, hanno consentito di non emanare direttive e di accentuare l'aspetto alimentare degli incarichi;

f) il sistema così descritto, pur nelle sue evidenti lacune e nella sua scarsa funzionalità generale, infine, avrebbe un senso se in tutte le più importanti finanziarie o società operative vi fosse, comunque, una rappresentanza del Ministero (o del Ministro). Ciò non è avvenuto, sia per la resistenza degli enti all'eventuale lottizzazione delle cariche sociali, sia per la oggettiva difficoltà di una presenza che avrebbe trasformato i pochi direttivi del Ministero ed i molti « politici » dei vari Ministri *pro tempore* in una categoria di commercialisti di Stato a tempo pieno.

Solo nel caso degli enti minori, nati con il beneplacito del Ministero, si è verificata una proliferazione di tale presenza, il che ha accentuato il carattere episodico e clientelare di questo istituto surrettizio;

g) ai fini dell'attribuzione e dell'esercizio degli incarichi non si è tenuto conto della necessità di una più elevata qualificazione tecnica dei rappresentanti.

Per quanto riguarda i funzionari non sono state promosse a livello dell'amministrazione quelle iniziative necessarie a fornire adeguati strumenti conoscitivi contabili-finanziari, talché ciascuno ha dovuto provvedere sul piano dell'iniziativa individuale superando molteplici difficoltà (10).

(10) Si è soltanto organizzato un corso a partecipazione volontaria incentrato soprattutto sui controlli di gestione che ha riscosso successo, quasi esclusivamente, tra i più giovani.

La situazione sopradelineata non ha subito sostanziali modifiche con l'istituzione dell'Ispettorato generale per i servizi ispettivi, come quarta direzione generale del Ministero, in base all'articolo 8 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971.

Tale nuovo organo, infatti, seppure investito nominalmente di poteri di controllo, dato che è mancata qualsiasi revisione della normativa sostanziale, può operare solo in un ambito molto ristretto.

Nessuna attività di ispezione, per i motivi di ordine giuridico sopra precisati, può essere svolta dall'ispettorato presso le società a partecipazione statale. Le ispezioni presso gli enti di gestione poi, possono essere effettuate (ai sensi dello stesso articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971) solo in base a incarico formale del ministro.

In effetti, anche nel ristretto margine di controllo consentito dalla legislazione vigente, non si è voluto che l'ispettorato operasse; nel primo quadriennio di vita il nuovo organo è rimasto completamente inattivo, ad ulteriore riprova dell'assoluta mancanza di volontà, a livello politico, di far svolgere al Ministero una effettiva funzione di vigilanza, nonostante le polemiche ricorrenti in materia di controlli sull'impiego del pubblico denaro.

Una ulteriore conferma si è avuta nel caso EGAM-Fassio quando, con la nomina di una speciale commissione di inchiesta (che, oltre tutto, comprendeva tra i suoi membri solo un dirigente generale del Ministero e non quello preposto all'Ispettorato), si è preferito, per effettuare accertamenti ormai inevitabili, ricorrere ad uno strumento estraneo agli organi amministrativi permanenti, istituzionalmente investiti di tale funzione (11).

(11) In tema di controlli non si può trascurare il problema delle « finanziarie estere » di molti enti a partecipazione statale. Si tratta di numerose *holdings* costituite nei « paradisi fiscali » (Panama, Liechtenstein, Isole del Tami, ecc.) per sottrarre le partecipazioni estere (e i relativi proventi) al fisco italiano. A noi interessa qui rilevare come sia tali finanziarie sia le società che ad esse fanno capo, essendo giuridicamente sottratte alla sovranità dell'ordinamento italiano, pur impiegando denaro dello Stato italiano, sfuggono a qualunque controllo.

CAPITOLO III

LA RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA

3.1 - *La restaurazione del sistema decisionale centrale*

Da quanto si è avuto modo di rilevare nelle pagine precedenti, appare evidente che si impone una profonda ristrutturazione, operando non solo a livello di « accorpamenti » di settori, da effettuare nei confronti di questo o di quell'ente, ma incidendo sulle strutture dell'intero sistema.

Una ristrutturazione degli enti e dei poteri del Ministero porta ad un sistema unitario rafforzato e coerente riconducendo le parti al loro ruolo istituzionale, al tempo stesso riducendo l'area di manovra, sul terreno politico, delle imprese pubbliche e l'ampia area di discrezionalità del potere « politico » nei confronti delle stesse.

Risulta peraltro necessario ed indispensabile procedere ad una più precisa individuazione dei compiti e delle responsabilità delle varie componenti imprenditoriali ed amministrative pubbliche.

Che, poi, questo diverso sistema di coordinamento e di controllo debba far capo ad una struttura unitaria dell'amministrazione centrale appare evidente.

In un certo senso, la polemica sull'utilità del Ministero delle partecipazioni statali è superata dal fatto che il patrimonio delle imprese pubbliche esistenti deve, comunque, far capo ad un responsabile politico dotato di una struttura amministrativa centrale che funzioni in modo efficace.

Il problema non è quindi (come è stato da alcune parti sostenuto) se il Ministero debba o non debba sopravvivere (perché in tal modo si evita di porre rimedio a quello che dovrebbe essere considerato il « nodo » del problema), ma quali siano i poteri, le competenze, le procedure ed i controlli che devono essere conferiti all'organo amministrativo centrale preposto al sistema delle partecipazioni statali.

A ciò va aggiunto che occorre predeterminare, per il sistema delle partecipazioni statali, degli obiettivi precisi, piuttosto che continuare a ricevere più o meno passivamente indicazioni dal sistema stesso: solo in questo modo si rende funzionale il sistema che, altrimenti, si pone come interlocutore e non come strumento esecutore di

direttive di Governo (trovando giustificazione dal fatto della sua esistenza e non dall'espletamento delle sue funzioni).

3.2 - *I rapporti con il Parlamento, il CIPE e le altre amministrazioni*

I rapporti con il Parlamento devono e possono essere utilmente estesi, nel senso di assicurare un collegamento costante ed un continuo riscontro dell'andamento dell'attività imprenditoriale pubblica.

Al Governo spetta di presentare delle proposte di linee di politica economica che è compito del Parlamento di definire ed approvare. Nella esecuzione di tali linee, questo deve essere periodicamente messo al corrente dell'evoluzione della situazione (12) in merito alla quale dovrebbe, di volta in volta, pronunciarsi una Commissione permanente interparlamentare per le partecipazioni statali.

Il CIPE, come organo di coordinamento a livello interministeriale, costituisce il principale organo decisionale del Governo in materia economica. In questo ambito il Ministero delle partecipazioni statali deve essere il portatore delle esigenze del sistema che rappresenta: ciò comporta che deve ad esso spettare il diritto di proporre al dibattito le varie questioni interessanti il sistema delle partecipazioni statali, fornendo la necessaria documentazione e garantendo, rispetto al CIPE e, quindi, al Governo ed al Parlamento, la corretta e puntuale esecuzione delle direttive impartite.

Questa diversa valutazione della funzione e della responsabilità del Ministero nei confronti del CIPE tende ad evitare che il Ministero sia spesso un tardivo difensore di ufficio di proposte presentate da altri, talvolta a sua insaputa, in base a documenti o richieste avanzate dagli enti a questo od a quel Ministro che, in un determinato momento, esercita concretamente il potere (al di là degli aspetti formali della sua attribuzione ministeriale).

(12) Tali rapporti periodici (facendo sempre salvo il diritto del Parlamento di richiedere rapporti interlocutori sullo stato di attuazione dei programmi) non dovrebbero, tuttavia, essere troppo frequenti, per non trasformare l'Amministrazione in una fabbrica di rapporti. Già il limite di un anno, per quanto concerne la Relazione programmatica, è molto ridotto e andrebbe modificato, tenendo conto del fatto che i programmi si svolgono con cadenze almeno triennali.

In via più generale, poi, il Ministero deve essere un organo di concerto obbligatorio per tutte quelle questioni, di natura specie finanziaria, che possono interessare i settori di attività delle partecipazioni statali e deve essere il promotore là dove, in un determinato settore, la presenza delle imprese in mano pubblica sia particolarmente rilevante (13).

Occorre, dunque, censire tutte le procedure amministrative, disponendo che, per le più importanti (14) tra quelle riguardanti le partecipazioni statali, al Ministero debba essere di volta in volta comunicato l'avvio delle stesse, in modo che si abbia la possibilità di intervento dando, parallelamente, effettiva esecuzione alla circolare (15) con la quale venne a suo tempo disposto che tutti i rapporti fra gli enti e le altre amministrazioni dovessero passare per il tramite del Ministero, aggiungendo che tale principio vale anche per quanto riguarda le amministrazioni regionali, nei cui confronti si accresce l'importanza dell'istituto delle partecipazioni statali.

Infine, andrebbero censiti tutti gli organismi collegiali che, sotto qualsiasi nome, operano nell'amministrazione, per inserire un rappresentante del Ministero in ognuno dei più importanti tra quelli che riguardano il sistema delle partecipazioni statali.

3.3 - *Il potere di coordinamento, di indirizzo e di programmazione.*

Un radicale riassetto delle strutture operative, sia del sistema delle partecipazioni statali sia del Ministero, dovrebbe avere

(13) Appare lievemente paradossale, infatti, che sia solo il Ministero del tesoro a proporre al Parlamento gli aumenti del fondo di dotazione degli enti; che sia solo la marina mercantile a gestire le leggi di aiuto in favore di una cantieristica che è, al 95 per cento, a partecipazione statale; che sia il Ministero del lavoro a gestire, in assoluta solitudine, la composizione di vertenze (come quella relativa all'Alitalia) il cui onere economico ricade sul sistema delle partecipazioni statali; che, per quanto riguarda l'Alitalia, vi sia esclusività di rapporti con il Ministero dei trasporti (in virtù della convenzione di concessione).

(14) Il concetto di importanza andrebbe delimitato in rapporto alla idoneità della procedura ad essere strumento ai fini della direzione e del controllo del sistema delle partecipazioni statali.

(15) v. Circolare n. 22794 del 24 marzo 1965.

come obiettivo fondamentale quello di ricondurre gli enti di gestione (anche indipendentemente da una sia pur necessaria redistribuzione delle partecipazioni in loro possesso) ad una effettiva funzione gestionale, abbandonando funzioni diverse che travalicano nella sfera dei rapporti politici e non devono ad essi spettare.

Ciò appare indispensabile, tanto per una corretta imputazione di responsabilità (tecnico-gestionale agli enti e politico-finanziaria al Ministero), quanto perché sia efficace ed effettiva la funzione di coordinamento, di indirizzo, di programmazione e di rappresentanza esterna che deve spettare al Ministero.

Per quanto riguarda il coordinamento, è necessario istituire un collegamento permanente fra i responsabili delle singole branche operative del sistema ed il Ministero, senza con ciò eliminare l'ente nella preparazione delle decisioni che devono spettare al potere centrale.

Attualmente ci si avvale di un comitato dei presidenti e dei direttori generali degli enti, che si «confrontano» con il Ministro ed i suoi direttori generali: questo tipo di soluzione non è sufficiente, dato che, inevitabilmente, i toni sono smorzati e le grandi questioni non vi sono dibattute se non in modo estremamente vago.

Questo comitato deve essere integrato da un sistema analogo, per tutti i singoli aspetti operativi dell'attività degli enti, in modo da arrivare ad una consultazione permanente che operi sin dalla base, articolata, possibilmente, anche su di una certa simmetria tra gli uffici del Ministero e quelli degli enti.

Ciò significa, ad esempio, che i responsabili finanziari del Ministero, degli enti e delle società devono essere, istituzionalmente, in rapporto sistematico fra di essi e, del pari, quelli preposti all'esportazione o alla materia fiscale, agli investimenti, ai singoli settori, ai problemi del lavoro, ai controlli finanziari.

Ciò comporta, per quanto riguarda il Ministero, la necessità di istituire servizi adeguati, in grado di seguire le specifiche attività delle partecipazioni statali, modificando le attuali strutture.

Questo sistema di collegamento, che deve trovare una sua qualche istituzionalizzazione, costituisce il necessario presupposto per svolgere un'azione di coordinamento efficace, a tutti i livelli, e per acquisire le informazioni necessarie per una successiva

azione di indirizzo e di rappresentanza esterna degli interessi e delle esigenze del sistema.

Per quanto riguarda l'indirizzo e la programmazione, poi, è noto che dalla costituzione del Ministero ad oggi, praticamente, tutto ciò che si è fatto è redigere l'annuale relazione programmatica e fornire un certo numero di criteri direttivi.

È da chiedersi se le funzioni di indirizzo e di programmazione possano compiutamente espletarsi in tal modo.

Per quanto grande e comprensibile possa essere la difficoltà di rendere coerenti tra loro e con gli obblighi di legge le relazioni previsionali dei vari enti e per quanto difficile possa essere elaborare in base ad esse una « politica d'insieme », infatti, la funzione di indirizzo va indubbiamente al di là di una esposizione di cifre e di previsioni tra loro armonizzate.

In realtà manca una visione precisa degli obiettivi di medio e lungo periodo del sistema delle partecipazioni statali; non è ipotizzabile che la filosofia dell'intervento pubblico consista in massima parte nella sommatoria degli impegni e delle prospettive degli enti e non si concreti — come invece è auspicabile — soprattutto in una approfondita valutazione critica di tali impegni e previsioni da parte del Ministero e nella espressione di meditati orientamenti che rechino un contributo autonomo ed originale alla definizione della strada lungo la quale debbono muoversi le partecipazioni statali.

Se la programmazione economica generale fosse un fatto funzionante o se, in mancanza di essa, vi fossero, comunque, delle politiche industriali, regionali o settoriali (dei trasporti, della distribuzione, ecc.) da perseguire, alcune parti potrebbero ammettere il prosieguo di una prassi come l'attuale, ma, nella carenza di politiche a medio e lungo termine, nell'alternarsi di misure congiunturali, dettate dalla esigenza del momento, appare maggiormente indispensabile che le partecipazioni statali migliorino la loro programmazione, l'unica, in fondo, ad essere attualmente possibile. E ciò, sia perché si tratta di un complesso di aziende molto integrato od integrabile, sia perché, trattandosi di imprese pubbliche, può, nei loro confronti, esercitarsi un certo grado di « coattività » quale, attualmente, non può esser fatto valere nei confronti del settore privato, sia, infine, perché occorre dare una risposta coerente

ed efficace alle esigenze del mercato, degli operatori e dei cittadini, che in fondo pagano con i loro danari le distorsioni del sistema.

In questo quadro, nessuno nega che le sollecitazioni e le indicazioni provengano, in mancanza di altre fonti, dal livello degli enti o delle finanziarie o, addirittura, dalle società operative, ma la decisione finale, e non in termini formali, ma secondo scelte alternative opportunamente meditate ed autonomamente verificate, deve spettare al Ministero che, in fondo, è tenuto a risponderne davanti alla opinione pubblica ed al Parlamento.

Se una sintesi fra le diverse esigenze deve essere fatta, in quanto funzione politica primaria, questa deve essere svolta dal Ministero, che altrimenti tale funzione sarebbe sopita e del tutto negletta.

In pratica, occorre conferire al Ministero la caratteristica di un centro, dove siano prese le grandi decisioni di investimento e di intervento settoriale e dove si abbia un accertamento tecnico-qualitativo in modo autonomo ed in via primaria.

Ciò significa che il Ministero deve esercitare una concreta azione programmatica, ovviamente da inquadrarsi in quella che sarà, un giorno, la programmazione economica nazionale e non può continuare ad essere solo il portatore od il mediatore di esigenze altrui ma deve esprimere una sua visione precisa ed imporre delle scelte conseguenti a tutto il sistema delle partecipazioni statali.

Se così non fosse, infatti, verrebbe a cadere anche tutto il sistema delle autorizzazioni che, invece, deve ricevere una più solida base giuridica ed essere reso concretamente operante.

A questo fine è necessario stabilire delle procedure amministrative di tipo rigoroso: il debordare delle iniziative degli enti, spesso maturate e decise in sedi diverse da quelle istituzionali, trova il suo fondamento nella inefficacia, se non nella inesistenza delle istruttorie espletate al riguardo dal Ministero.

Il problema delle autorizzazioni deve, quindi, trovare una soluzione nella predisposizione di procedure, con tempi e modalità ben definiti, che consentano una istruttoria preventiva seria ed efficace, al fine di evitare che la fase decisionale inizi e si esaurisca nella discrezionalità del Ministro.

Naturalmente, ciò implica che il Ministero disponga degli strumenti e delle informazioni occorrenti, ma questo è solo un fatto strumentale rispetto all'obiettivo da raggiungere.

Quanto al tipo di procedura da adottare, essa deve richiedere, come condizione minimale, che siano noti i problemi del mercato cui l'autorizzazione si riferisce, che vengano affrontati i problemi finanziari che essa pone, che si valuti l'impatto della decisione sul sistema e la sua coerenza con iniziative similari, nazionali ed europee, specie se vi possono essere riflessi sull'attività all'estero delle partecipazioni statali.

La entità e la qualità dei mezzi proposti, la natura dei fini, la situazione di mercato del settore interessato e delle sue prospettive e gli effetti probabili della decisione, costituiscono un insieme di elementi sui quali l'amministrazione deve esprimere, secondo tempi e modalità rigorosi, il proprio preventivo parere obbligatorio, anche se non vincolante, nei confronti dell'autorità politica.

La decisione finale, poi, deve essere il punto di partenza perché siano costantemente ed istituzionalmente espletate specifiche procedure di controllo.

3. 4 - I poteri in materia finanziaria.

Le funzioni di coordinamento e di programmazione rischiano di essere frustrate e rese, di fatto, inoperanti, se non si hanno strumenti efficaci per conseguire i fini relativi.

Primario è, fra questi strumenti, quello finanziario.

L'attuale sistema di finanziamento degli enti di gestione, mediante apporto di danaro pubblico, presenta notevoli inconvenienti: è noto che, finora, lo Stato ha provveduto con leggi particolari, emanate di volta in volta, ad aumentare i fondi di dotazione degli enti per risolvere le esigenze finanziarie del momento.

In concreto, però, si è verificato che:

a) a causa del lungo periodo di tempo intercorrente fra la messa a punto, presso gli uffici, dei provvedimenti e la loro definitiva approvazione nelle sedi parlamentari, spesso questi si sono perfezionati allorché le esigenze finanziarie che costituivano il necessario presupposto erano profondamente mutate in relazione all'aggiornamento dei programmi di investimento;

b) i provvedimenti, necessariamente settoriali, in quanto studiati tenendo in considerazione solo le esigenze di singoli enti, si sono più volte rivelati avulsi da una visione delle partecipazioni statali nel loro insieme e, di conseguenza, inefficaci ad assicurare un intervento incisivo per l'equilibrato ed armonico sviluppo del sistema;

c) dato che la copertura degli aumenti dei fondi di dotazione è stata effettuata, negli ultimi anni, esclusivamente con mutui contratti, per ogni esercizio, dal Ministero del tesoro con il consorzio di credito per le opere pubbliche, la effettiva attuazione delle leggi è stata condizionata dalle vicende del mercato finanziario. I mutui sono stati stipulati, a volte, all'inizio e, a volte, alla fine dell'esercizio; altre volte, addirittura, si è avuto uno slittamento all'esercizio successivo.

Da ciò sono scaturite gravi ripercussioni sulla realizzazione dei programmi in corso, senza escludere la possibilità di spequazione tra un Ente e l'altro.

Non vi è alcun dubbio che agli inconvenienti lamentati non può ovviarsi senza una profonda modifica dell'attuale sistema.

Una proposta concreta può essere quella di costituire con legge formale, presso il Ministero, un unico Fondo per far fronte alle esigenze finanziarie del sistema delle partecipazioni statali.

La disciplina relativa alla costituzione e alle modalità di gestione di questo Fondo dovrebbe, per sommi capi, essere la seguente:

a) il finanziamento del Fondo sarà assicurato con uno stanziamento annuale, in misura fissa, predeterminata per tutti gli esercizi a seguire, da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali. La copertura andrà effettuata, almeno in parte, con le entrate di bilancio, al fine di evitare le difficoltà connesse all'andamento del mercato finanziario. Nel caso che, nel corso di un singolo anno, per sopravvenute maggiori esigenze, lo stanziamento risultasse insufficiente, l'unica possibilità di integrazione sarebbe il ricorso ad un apposito provvedimento di legge;

b) la gestione del Fondo, concretantesi in erogazioni a favore degli Enti, come aumento dei fondi di dotazione, dovrà soggiacere a modalità e procedure prestabilite. Al riguardo, ci si limita a suggerire quei

punti che appaiono, *ictu oculi*, imprescindibili:

i) occorre assicurare che le erogazioni (nella loro misura e nei loro tempi) rispondano ad una chiara visione globale dei problemi del sistema. Dovranno, quindi, essere effettuate in base non a singoli provvedimenti ma ad un unico provvedimento amministrativo adottato annualmente dal Ministero;

ii) la periodicità annuale del provvedimento non è un requisito casuale: la predisposizione del provvedimento stesso deve infatti essere strettamente connessa alla procedura di approvazione dei programmi delle partecipazioni statali che, come è noto, ha cadenza annuale;

iii) l'innovazione prospettata non deve costituire una riduzione dei poteri di controllo, che spettano istituzionalmente al Parlamento. A tal fine, l'adozione del provvedimento amministrativo di cui sopra non potrà avvenire senza il necessario esame da parte di un Comitato parlamentare paritetico.

Ma l'esercizio di funzioni connesse alle esigenze finanziarie degli Enti non si limita all'aspetto della gestione unitaria delle risorse erariali destinate ai vari Fondi di dotazione, in quanto è fondamentale aver effettuato delle scelte di politica settoriale ed è necessario assicurare un controllo costante delle esigenze del sistema.

Ora, c'è da chiedersi se la funzione del Fondo di dotazione sia ancora esclusivamente quella di costituire il « capitale » degli enti o, piuttosto, se non convenga affidare ad esso funzioni più operative. Ad esempio, per quanto riguarda il più ampio discorso sugli incentivi, potrebbe forse essere più utile e più efficace provvedere al compenso dei cosiddetti « oneri impropri » (di localizzazione, ecc.), mediante una diversa utilizzazione del Fondo, piuttosto che ricorrendo al sistema degli incentivi, che potrebbe essere più logicamente lasciato al settore privato.

Non a caso, spesso, per le vicissitudini del mercato finanziario, le misure di aiuto non sono completamente utilizzabili o sono necessari tempi estremamente lunghi o, ancora, le risorse relative sono estremamente esigue.

Ora, per ovviare a tutti questi inconvenienti, le esigenze del sistema delle partecipazioni statali dovrebbero essere soddisfatte dal sistema stesso, senza entrare in con-

correnza con quelle del sistema privato che, in tal modo, oltre tutto, ne risulterebbe avvantaggiato. Tutto ciò risponderebbe ad una logica, quella della proprietà pubblica delle imprese, che deve essere in grado con le proprie risorse di sopperire alle esigenze delle proprie attività senza, per questo, andare a competere con il settore privato.

Degli strumenti tradizionali dell'intervento dello Stato nell'economia (la manovra fiscale e quella dei prezzi e degli incentivi), lo Stato italiano utilizza ampiamente solo l'ultima, aggiungendovi la manovra della impresa pubblica, che rappresenta uno strumento di intervento singolare, almeno per quanto riguarda l'esperienza economica dei paesi dell'occidente. E, quindi, interessante ipotizzare una separazione netta tra lo strumento degli incentivi e quello dell'impresa pubblica che deve, autonomamente, trovare nel proprio ambito la risposta alle proprie esigenze.

3. 5. - I poteri di controllo ed ispettivi.

Conseguenti ai poteri di indirizzo, coordinamento, programmazione e finanziari sono quelli relativi al controllo.

Si è già potuto rilevare in qual modo una simile funzione sia stata concepita dalla legislazione relativa al Ministero ed i limiti pratici che ha incontrato nella sua attuazione. Ora, una diversa soluzione del problema deve portare alla instaurazione di un controllo puntuale e permanente, che tenda ad assicurare non solo una corretta gestione (sotto il profilo sia della legittimità sia del merito) ma anche un costante adeguamento della stessa alle direttive di programma ed alle istruzioni specifiche impartite dal Ministero.

Si potrebbe obiettare che già esistono numerosi controlli o possibilità di controlli, diretti o indiretti, sul sistema e che basterebbe attivarli o renderli istituzionalmente più efficaci: in particolare, ci si riferisce al controllo della Corte dei conti, alle funzioni esercitate dai vari collegi sindacali, alle competenze delle società di revisione che dovranno certificare i bilanci di tutte le società per azioni quotate in Borsa, ad alla nascente, anche se ancora imprecisata, funzione ispettiva della Consob.

Ma, a ben vedere, si tratta di istituti non sufficienti per una corretta soluzione del problema del controllo del sistema delle partecipazioni statali.

Ora, né i sindaci né le società di revisione possono assicurare l'osservanza delle direttive ministeriali e, comunque, un collegamento istituzionale con il Ministero; la Corte dei conti deve istituzionalmente arrestarsi alle soglie delle strutture giuridiche di diritto privato ed i fini per i quali opera la Consob sono del tutto diversi e perseguibili solo nel caso di società quotate in Borsa.

Se, infatti, occorre assicurare un collegamento diretto od istituzionale fra il Ministero (indiretto gestore e responsabile politico del pubblico denaro, impiegato sotto forma di partecipazioni azionarie) ed i soggetti passivi del controllo, ciò è ottenibile solo attrezzando il Ministero di propri efficaci strumenti (istituti e procedure).

In particolare:

a) occorre istituzionalizzare un afflusso al Ministero di dati e notizie, tale da tenere lo stesso costantemente aggiornato su tutti gli aspetti (produttivi, finanziari ed economici) della attività delle partecipazioni statali;

b) deve essere istituzionalizzata (e, cioè, legislativamente prevista) una rappresentanza del Ministero mediante l'inserimento di « delegati governativi » negli organi sociali di controllo degli Enti e delle società da individuare (16);

c) devono essere precisati e resi effettivi i poteri dell'ufficio competente per il controllo, il quale potrà effettuare ispezioni, indagini, accertamenti, verifiche e valutazioni sia presso gli Enti sia presso le società. Tali poteri saranno attivati o su ri-

(16) I punti qualificanti della figura del « delegato governativo » dovranno essere i seguenti:

— il « delegato governativo » dovrà assumere la duplice veste di rappresentante del capitale pubblico e della volontà del Ministero;

— il « delegato governativo » sarà tenuto a riferire ad appositi uffici del Ministero i fatti rilevanti della vita aziendale, in modo che sia possibile assicurare un continuo e costante collegamento e mettere gli organi competenti in condizione, per casi similari, di emanare direttive e norme di comportamento adeguate, esercitare ispezioni, effettuare indagini e così via;

— il « delegato governativo » interverrà, senza diritto di voto, a tutte le riunioni degli organi sociali.

chiesta del Ministro o su segnalazione dei « delegati governativi » o in via autonoma;

d) è necessario per quanto riguarda gli Enti di gestione uniformare la disciplina vigente in materia di scioglimento degli organi sociali.

In merito alle società operative il Ministero, sulla base delle risultanze dei propri servizi ispettivi, eserciterà attraverso gli Enti di gestione competenti il potere di revoca e l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori delle società a partecipazione statale;

e) una relazione annuale dovrà essere presentata al Parlamento sull'attività di controllo esercitata dal Ministero.

3. 6. — *La ristrutturazione degli Enti di gestione.*

È noto che degli Enti di gestione attualmente esistenti, taluni preesistevano alla legge n. 1589 del 1956 ed altri sono stati successivamente creati: l'IRI, l'ENI (e, in un certo senso, l'EFIM) fanno parte della prima categoria; tutti gli altri della seconda. Questa diversa matrice storica corrisponde, ancora oggi, ad una profonda differenziazione di poteri e di strutture.

In realtà, l'IRI non è un Ente di gestione, ma una struttura di potere a carattere eccessivamente polisettoriale che, con un notevole apparato, dal punto di vista burocratico e amministrativo, riproduce in piccolo, verso le aziende IRI, il Ministero, con la sua funzione di direttiva, di controllo, di informazione e di intermediazione fra le più disparate esigenze operative.

Degli accertamenti e degli interventi eseguiti dovrà redigere un apposito verbale, copia del quale deve essere trasmessa al Ministero (e, in particolare, al competente ufficio per il controllo);

— nel caso di azione di responsabilità, il « delegato governativo », se ha agito in conformità delle direttive impartite dal Ministero, non dovrà essere considerato responsabile degli atti compiuti e l'azione potrà essere svolta direttamente nei confronti del Ministero. Egli non dovrà cumulare più di un certo numero di incarichi e non potrà essere riconfermato più di una volta;

— il « delegato governativo » personalmente è tenuto ad esercitare le proprie funzioni nell'osservanza della legge e dei regolamenti, per il rispetto delle direttive e delle istruzioni all'uopo impartite dal Ministero.

Analogamente, ma in misura diversa, atteso il differente contesto settoriale, si presenta il caso ENI, dove esiste una prevalente monosettorialità che permette di eliminare solo in parte le disfunzioni, le carenze ed i ritardi che si verificano nell'IRI.

Per quanto riguarda l'EFIM e l'EGAM, si tratta di Enti di gestione risultanti dalla concentrazione di partecipazioni preesistenti: qui le strutture sono egualmente molto centralizzate, anche se l'apparato centrale è estremamente ridotto, nonostante una notevole polisettorialità.

Per gli altri Enti di gestione creati dal Ministero, EAGAT, EAGC, si tratta, invece, di strutture pressoché monosettoriali dove, data la diversa origine e la povertà dei contenuti operativi, la presenza del Ministero è politicamente pressante.

In una diversa e più funzionale prospettiva, tale sistema deve essere radicalmente ristrutturato, eliminando quelle strutture politico-amministrative che, di fatto, rappresentano una duplicazione del Ministero e costituiscono uno schermo fra quest'ultimo, le finanziarie e le società operative.

Da ciò si evince che occorre procedere alla ristrutturazione degli enti di gestione e delle finanziarie; ciò comporta lo smantellamento degli enti attuali ed il raggruppamento in nuovi enti, sufficientemente omogenei, delle partecipazioni azionarie attualmente disperse in macro-strutture.

A ben vedere, ed un'esperienza ventennale lo ha confermato, non si giustifica una coesistenza dell'ente di gestione con le finanziarie. Poiché l'obiettivo fondamentale è quello di assicurare una corretta e funzionale gestione delle partecipazioni azionarie conferite, se tale compito è svolto dalla finanziaria, non si comprende la ragione pratica per la presenza di un ente di gestione.

Se, al contrario, tale funzione è esercitata dall'ente, la finanziaria diviene solo un risultato organizzativo di modestissimo rilievo.

La coesistenza porta, in realtà, a far sì che, in taluni enti, le finanziarie, solo formalmente soggetti autonomi, siano semplici « divisioni » dell'ente, e perciò parti integranti della sua struttura. In altri, non eccessivamente polisettoriali, si determina, tra enti e finanziarie, una « spartizione » della gestione; nei macro-enti come l'IRI, invece, la funzione gestionale viene assunta

dalle finanziarie mentre l'ente tende a qualificarsi sempre di più come gruppo di potere, il che è inammissibile.

In questa ottica, una razionalizzazione del sistema impone la soppressione di uno di questi organismi.

Poiché è ormai principio universalmente condiviso che il Ministero non debba possedere pacchetti azionari (il che accadrebbe nella ipotesi della soppressione degli enti e della sopravvivenza delle finanziarie, che sono organizzate come società per azioni), appare più semplice concentrare negli enti, opportunamente ridimensionati e ristrutturati, le funzioni esercitate dalle finanziarie. Ciò andrebbe a tutto beneficio della chiarezza dei bilanci (17), della efficacia dei controlli da effettuare e della rapidità nella esecuzione delle direttive impartite.

Nella individuazione concreta delle partecipazioni azionarie da raggruppare e degli enti da trasformare o da istituire, si deve tener conto del fatto che, almeno per quanto riguarda l'IRI, in realtà, non si tratta di un ente « omogeneo » ma di un organismo che comprende, in sé, un numero estremamente elevato di settori di attività. Inoltre, è opportuno meditare un assetto muovendosi nell'ottica di una concentrazione delle imprese a partecipazione statale attualmente esistenti (Montedison, GEPI (18), le partecipazioni IMI e quelle tipo finanziaria meridionale) e che, ciò nonostante, ci si deve porre come obiettivo quello di non aumentare eccessivamente l'attuale numero degli enti.

Ora, per quanto riguarda il problema della polisettorialità, è da rilevare che una certa verticalizzazione è indispensabile nella stessa misura in cui una accentuata orizzontalizzazione non risponde a validi criteri economici, specie se si tiene presente che si tratta di enti che gestiscono imprese per conto dello Stato.

Né si può trascurare il fatto che un'eccessiva proliferazione degli enti è politica-

(17) L'eliminazione del doppio livello « ente-finanziaria » porterebbe, infatti, ad includere direttamente, senza intermediazione, nella contabilità (e quindi nel bilancio) dell'ente tutti i fatti relativi alla gestione delle partecipazioni del gruppo.

(18) Ci si riferisce alle partecipazioni GEPI suscettibili di risanamento ed integrazione nell'ambito del sistema delle partecipazioni statali.

mente inopportuna, al fine di evitare eventuali fenomeni di accresciuta lottizzazione che inciderebbero sulla efficienza del sistema.

D'altro canto, si deve egualmente evitare l'eccesso opposto: l'idea, recentemente avanzata da talune parti politiche, di fare solo due enti, uno manifatturiero e l'altro per i servizi, ad esempio, comporta molti inconvenienti: se, infatti, si vuole evitare il rafforzamento di strutture al di fuori e spesso al di sopra dello Stato, la riduzione degli enti attuali in due soli non è certo la soluzione migliore; inoltre, la dinamica e la diversità del mercato sono tali da non poter seriamente consentire una visione completa ed equilibrata di settori diversi.

Occorre, dunque, ristrutturare gli enti in modo da conferire loro un indirizzo funzionale, non impostato secondo meri criteri settoriali (che sarebbero arbitrari quanto qualunque altro criterio), ma secondo fasce di interessi analoghi e collegando la produzione di base al manufatto, all'impiantistica ed ai servizi connessi.

Inoltre, è opportuno anche che si eviti di concentrare in un ente l'insieme delle partecipazioni azionarie che si riferiscono solo a settori in difficoltà o solo a settori ad alto rendimento, così come va tenuta in giusto conto l'esigenza di una prima fase di concorrenzialità, per quanto riguarda nuove tecnologie di sviluppo, fra gli enti più interessati, salvo poi decidere a quale di questi conferire il ruolo trainante (in questo senso, nel settore nucleare, sia pure di fatto, si è assistito ad un processo di competizione e di soluzione analoga).

Vanno, comunque, eliminati casi di presenza congiunta ma non coordinata a livello di Enti diversi (come accade nel settore alimentare IRI-EFIM).

Sono certamente possibili varie ipotesi di raggruppamento delle partecipazioni statali in Enti diversi da quelli attuali e, a mero titolo esemplificativo, si indicano qui di seguito taluni raggruppamenti « logici » (discendenti dall'applicazione dei criteri sopra riportati).

Esemplificando, in un assetto teorico per la cui definizione è comunque necessario un approfondimento, potrebbe prospettarsi una riorganizzazione del tipo seguente:

a) Ente autonomo di gestione per l'industria estrattiva e la metallurgia ferrosa e non ferrosa. Di questo Ente dovrebbero far parte la Finsider, le imprese dell'EGAM (tranne il settore meccanico-tessile), il settore dell'alluminio (attualmente nel-

l'ambito EFIM), il settore impiantistico collegato alla metallurgia e le residue partecipazioni della Montedison che operano in questo ambito;

b) Ente autonomo di gestione per l'approvvigionamento, la lavorazione e la distribuzione delle materie prime energetiche: tale Ente potrebbe essere identificato con l'ENI, dal quale andrebbero scorporati gli altri settori non collegati strettamente al settore energetico;

c) Ente autonomo di gestione per l'industria chimica, di base e secondaria. In questo ambito dovrebbero raggrupparsi le partecipazioni ENI e Montedison (ivi comprese quelle farmaceutiche);

d) Ente autonomo di gestione per l'industria meccanica, edilizia e per le infrastrutture (19); in questo Ente dovrebbero confluire le partecipazioni della Finmeccanica, della GEPI, dell'ENI, dell'EFIM (materiale rotabile ferroviario), le residue partecipazioni della Montedison e le partecipazioni « meccaniche » dell'IMI; le partecipazioni azionarie della ITALSTAT, delle Condotte d'Acque, del cemento, del vetro (EFIM), le *consultings* e le società di progettazione;

e) Ente autonomo di gestione per l'industria ed i servizi del trasporto, del turismo e del tempo libero, nel cui ambito dovrebbero essere ricondotte la Finmare, la Fincantieri, l'Aeritalia, l'Alitalia, la Circumvesuviana, il settore elicotteristico, la Cantieri Navali Breda e la cantieristica Gepi, le autostrade, le attrezzature recettive aeroportuali e marittime, i *containers* e le attuali partecipazioni dell'EAGAT e dell'EAGC, le partecipazioni Cit ed alberghiere, le attività turistico-residenziali dell'EFIM, la Semi dell'ENI e tutte le altre partecipazioni di questo genere;

f) Ente autonomo di gestione per l'industria della trasformazione e della distribuzione dei beni di grande consumo. In questo Ente dovrebbero essere raggruppate tutte le partecipazioni « alimentari » dei

(19) I settori dell'edilizia e dell'infrastruttura possono essere collegati al settore meccanico, ma l'utilità di un tale raggruppamento dipende solo da una limitata presenza delle partecipazioni statali in tali settori; qualora questo dovesse, invece, svilupparsi fortemente, sarebbe molto più logico prevedere un ente apposito per l'industria ed i servizi dell'edilizia, dell'abitazione e delle infrastrutture sociali.

gruppi IRI ed EFIM (SME e SOPAL), le partecipazioni Montedison ed IRI relative alla grande distribuzione (UPIM-Standa-Rinascente), la Tescon e le sue società operative, le partecipazioni tessili GEPI, il settore meccano-tessile dell'EGAM, le partecipazioni ENI nei settori delle fibre chimiche e sintetiche e dei derivati plastici, della confezione, dell'arredamento, della moda;

g) Ente autonomo di gestione per le telecomunicazioni. In questo Ente dovrebbero essere raggruppate le partecipazioni Stet, la informativa, la RAI-TV, le partecipazioni « televisive ed elettroniche » della GEPI (Seimart) (20).

Un caso a sé, che deve essere oggetto di futura meditazione, è costituito dalle partecipazioni bancarie. C'è da chiedersi infatti se tali partecipazioni devono essere considerate il volano finanziario del sistema delle partecipazioni statali o no. Nel primo caso, esse vanno inquadrare in un Ente apposito e devono essere finalmente regolate alla stessa stregua delle altre a partecipazione statale. Se così non deve essere, non si vede allora la necessità di mantenerle nel sistema delle partecipazioni statali; andrebbero al contrario smobilizzate, al fine di evitare che il sistema sia coinvolto in una pretesa funzione pubblica di partecipazioni che, in effetti, non controlla in alcun modo (21).

CAPITOLO IV

LA GESTIONE CENTRALIZZATA DEL SISTEMA

4.1 - *Impostazione del problema.*

Si è più volte detto, nelle pagine precedenti, che il sistema delle partecipazioni statali deve essere ricondotto ad unità, collegandosi ad un centro politico decisionale

(20) Stante, comunque, il nuovo assetto conferito alla RAI-TV sembra inevitabile ed auspicabile la sua trasformazione in ente pubblico.

(21) Le recenti proposte, avanzate da talune parti, volte ad effettuare un « rilancio » del tono industriale con la trasformazione dei debiti delle imprese verso le banche in partecipazione azionarie di queste, ripropongono, se attuate, il corretto inquadramento di tutto il sistema bancario e creditizio in un sistema organizzato e sarebbe estremamente grave che si situassero in una posizione parallela ed incontrollata rispetto a quella delle partecipazioni statali.

ed amministrativo che assicuri una funzione di indirizzo, di coordinamento e di controllo dell'intero sistema.

Le ricorrenti polemiche che traggono motivo da molteplici distorsioni e dalla più generale degenerazione del sistema, spesso delineando esattamente la funzione di « portavoce o di padrino » esercitata dal Ministero fino ad oggi, ignorano tuttavia il fatto determinante che, con i poteri e le strutture attuali, il Ministero non può svolgere alcuna effettiva funzione nei confronti del sistema che ad esso formalmente fa capo.

Né il Parlamento ha pensato di dotare questa struttura di poteri precisi, né il Governo ha provveduto a sollecitarlo in tal senso, né i vari Ministri *pro tempore* che si sono succeduti alla guida di questa Amministrazione sono stati proponenti di leggi riformatrici, né l'alta dirigenza del Ministero ha mai denunciato adeguatamente il proprio senso di impotenza e l'esigenza di un rinnovamento.

La realtà è che il sistema ha « tirato » sino a quando non è stato lottizzato sino ai livelli più bassi e sino a quando la crisi economica non ne ha fatto esplodere tutte le contraddizioni.

In questa situazione, è abbastanza facile imputare ad un organismo gracile ed impotente colpe non sue.

C'è da chiedersi, tuttavia, se non sia piuttosto il caso di affrontare il problema alla radice: se il sistema amministrativo preconizzato dal legislatore nel 1956, alla prova dei fatti e del tempo, non ha funzionato, ciò è dovuto alla circostanza fondamentale che non è stato messo in grado di agire.

Ora, la riforma del sistema non passa attraverso la dissoluzione del Ministero, ma attraverso il rafforzamento della sua struttura e la attribuzione di poteri effettivi.

Solo una gestione efficiente dal punto di vista tecnico, unitaria sotto il profilo politico, ed efficace per quanto riguarda i controlli, può assicurare una corretta e funzionale gestione del sistema, responsabilizzandosi in modo reale davanti al Parlamento.

Come si è avuto modo di dire più avanti, il fatto che poi questa struttura si riferisca, come è attualmente, ad un Ministero o, piuttosto, assuma un'altra eventuale forma istituzionale è ininfluente, purché siano salvaguardati taluni principi essen-

ziali e siano assicurati alcuni requisiti tecnico-funzionali.

Naturalmente, ciò comporta una volontà politica non frenata da interessi clientelari, provvedimenti normativi innovatori, chiarezza sui temi della direzione e del controllo, individuando esattamente: tempi, funzioni, modalità, istruttorie ed azioni.

I problemi riferibili ad una gestione centralizzata del sistema possono essere di tipo diverso, a seconda che taluni di essi rientrino nel più generale problema della riforma della Pubblica amministrazione o che, per le funzioni tipiche della gestione centralizzata, se ne distacchino.

4.2 - I problemi dell'attuale strutturazione del Ministero.

È stato già detto con chiarezza che le strutture di cui attualmente dispone il Ministero sono assolutamente inadeguate alla luce dei compiti che esso dovrebbe espletare.

La legge n. 1589 del 1956, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, in teoria, intendeva ricondurre ad unità la direzione ed il controllo del complesso degli Enti e delle aziende a capitale pubblico all'epoca esistenti (22).

(22) Precedentemente, la competenza in materia era riservata:

a) al Consiglio dei ministri per quanto concerne l'IRI (l'articolo 2, terzo comma, del decreto legislativo 12 febbraio 1948, n. 51, attribuiva al predetto organo il potere di stabilire, nell'interesse pubblico, l'indirizzo generale dell'attività dell'istituto);

b) ad un apposito Comitato dei ministri per l'ENI, con il compito di impartire, ai sensi dell'articolo 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 36, « le direttive generali che l'ente deve seguire per l'attuazione dei propri compiti »;

c) al Ministero delle finanze per le azioni di proprietà dello Stato (Aziende termali, Cogne, Carbosarda);

d) ai Ministeri dell'industria e del tesoro in relazione al controllo del primo dicastero sull'ANMI e di entrambi sulle aziende sovvenzionate dal FIM (Fondo per il finanziamento dell'industria meccanica).

Il riordinamento delle partecipazioni azionarie pubbliche venne, perciò, affrontato in termini di trasferimento di competenza da tali organi al costituendo Ministero, ritenuto, più che una soluzione di merito dalle rilevanti implicazioni di politica economica, una

Tale obiettivo doveva essere raggiunto con soli cento dipendenti (23), da racimolare fra il personale delle varie Amministrazioni dello Stato (senza neppure una limitazione ai Ministeri economici) e da inquadrare secondo i consueti criteri dell'anzianità di carriera e di qualifica posseduti nei ruoli dei Ministeri di provenienza (24).

Una struttura del genere doveva confrontarsi con le strutture « potenti » (in termini numerici, remunerativi ed ambientali) degli Enti, valutarne i programmi e le iniziative, effettuarne il coordinamento, dirigerne l'azione, assicurarne il controllo e dare garanzie al Parlamento sulla loro attività.

Era inevitabile che questo nucleo amministrativo dovesse essere tagliato fuori da qualsiasi forma di dialogo con i « controllati », limitandosi ad avallare quanto veniva loro sottoposto, data anche la genericità e la scarsa incidenza delle direttive politiche ad esso impartite (quando ve ne erano).

Ciò ha costretto ad avvalersi della collaborazione del personale di Enti e di società a partecipazione statale, cui è stato affidato, prevalentemente il compito di redigere la *Relazione Programmatica* e di esprimere un giudizio di merito sui pro-

soluzione di metodo, nel quadro del più ampio problema della organizzazione amministrativa dello Stato.

Non appena concluse le operazioni di individuazione e di trasferimento delle aziende già sottoposte alla vigilanza di altre amministrazioni, si è proceduto all'attuazione del disposto dell'articolo 3 della legge n. 1589 del 1956 che disponeva l'inquadramento delle stesse in enti autonomi di gestione, operanti secondo criteri di economicità.

A tale scopo fu promossa la costituzione, con decreti del Presidente della Repubblica 7 maggio 1958, numeri rispettivamente, 574, 575 e 576, degli enti di gestione per il cinema, per le aziende termali e per le aziende minerarie (successivamente disciplinati, con leggi 2 dicembre 1961, n. 1330, e 21 giugno 1960, n. 649, i primi due e con legge 7 marzo 1973, n. 69, per l'EGAM) i quali sono andati ad aggiungersi ai preesistenti IRI ed ENI, nei cui confronti, evidentemente, non si è mai ritenuto di dover applicare il citato disposto dell'articolo 3 della legge n. 1589 del 1956.

(23) Di cui 63 direttivi, 27 esecutivi ed 8 ausiliari.

(24) v. il decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1958, n. 15.

grammi (degli stessi Enti da cui dipendevano) da inviare per l'approvazione al CIPE, dando vita ad una vera e propria forma di « controllati-controllori ».

A circa venti anni di distanza da questa impostazione amministrativo-concettuale, quasi nulla è stato sostanzialmente innovato e precisato, a meno che non si voglia considerare come fatto nuovo una mal concepita ripartizione delle competenze dei vari uffici del Ministero effettuata con il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1971, n. 282, relativo alla « revisione dei ruoli organici del personale del Ministero delle partecipazioni statali ».

Tale « riforma operativa » del Ministero, pur essendo in teoria necessaria, si è risolta in una aggiunta di benefici di carriera per l'alta burocrazia, cumulatasi con quelli previsti dalle leggi per gli ex combattenti e per la dirigenza statale, mentre si deve lamentare il disinteresse per la completa attuazione delle altre norme del citato decreto del Presidente della Repubblica.

Ne è la riprova il fatto che a distanza di quattro anni dalla sua entrata in vigore, pur con l'attenuante del più complesso criterio previsto dalla normativa, non si è ancora pervenuti a completare la nuova pianta organica che, autorizzando il passaggio da cento a circa duecentocinquanta unità lavorative, avrebbe permesso di rafforzare e di riorganizzare le strutture, evitando di continuare a ricorrere all'ausilio del personale distaccato.

Da una struttura basata su una direzione generale (avente un ispettorato e due servizi), si è passati a tre direzioni generali ed un ispettorato generale per i servizi ispettivi, con a capo quattro dirigenti generali.

Se una tale struttura può essere forse opportuna in Ministeri in cui le competenze sono ben definite (e dove spesso esiste una apposita direzione per il coordinamento), essa si è dimostrata disastrosa in una Amministrazione preposta ad un tipo di attività imprenditoriale e del tutto atipica rispetto alle tradizionali competenze amministrative.

4.3 - Le esigenze funzionali del Ministero.

In realtà, c'è da chiedersi se un Ministero, tradizionalmente concepito, possa effettivamente svolgere, senza innovazioni profonde, le funzioni ad esso attribuite.

I criteri per l'accesso alle carriere non soddisfano compiutamente l'esigenza della necessaria qualificazione del personale a tutti i livelli.

La genericità della preparazione richiesta, l'assenza di una precedente esperienza amministrativa od aziendale, la grottesca ripetizione delle materie di studi universitari, già di per sé insufficienti, alla scuola superiore per la pubblica amministrazione, costituiscono altrettante oggettive ragioni di difficoltà per accettare, quale passaporto iniziale, le nuove leve amministrative.

Il sistema gerarchico tradizionale, che risente dell'epoca di Quintino Sella e di Marco Minghetti, appare travolto dalla fondamentale esigenza di un lavoro di *staff*, a carattere interdisciplinare, concepito secondo i canoni della moderna organizzazione del lavoro e strutturato in funzione della necessità di un costante collegamento tra i vari settori di attività.

È apparso difficile e diventa sempre più minorante, in un Ministero dove per trasferire i mobili da una stanza ad un'altra occorre fare una gara d'appalto, dove è ignota la esistenza delle telescriventi, dove il ruolo dei dipendenti non si pubblica da più di cinque anni, dove è più difficile ottenere una fotocopia che un decreto ministeriale di autorizzazione, esercitare funzioni così qualificate ed impegnative come quelle che si auspica che il Ministero debba svolgere.

Ora, se le esigenze di ristrutturazione del sistema centrale di indirizzo, di coordinamento e di controllo delle partecipazioni statali sono, di fatto, incompatibili con il tradizionale funzionamento dell'Amministrazione dello Stato, così come essa è concepita, nella modestia delle qualificazioni tecniche richieste e nella irrisorietà delle retribuzioni previste, non resta che prenderne atto, passando alla costituzione di un organismo o di una agenzia o, comunque, di una entità completamente sganciata da tali vincoli burocratici, ma strettamente collegata al Parlamento e ad un ministro responsabile.

Se, al contrario, si intende mantenere nell'alveo delle strutture tradizionali questo organismo - come appare più rispondente agli interessi del paese - occorre rifondarlo secondo schemi concettuali diversi, primo, fra tutti, richiedendo per l'accesso alle carriere una qualificazione precisa, con

concorsi particolarmente specializzati e aperti a persone con esperienze in altri settori.

Si deve provvedere all'adozione su vasta scala dell'informatica, in modo da arrivare ad una gestione centralizzata dei dati e delle informazioni relative ai gruppi a partecipazione statale.

Sempre nell'ottica di una gestione centralizzata diversa, è tanto indispensabile formulare talune idee circa la ristrutturazione dei servizi di tale gestione, quanto facile è il pericolo che dalla proposta di una diversa struttura si traggano convincimenti errati circa una supposta pretesa di ulteriore sfruttamento di posizioni di pseudo privilegio, acquisite ed acquisibili in fase di ristrutturazione di un sistema burocratico.

In realtà nulla è, al momento attuale, più lontano dalla mente degli estensori di questo documento, consci del fatto che le esigenze di un corretto funzionamento del sistema e della loro dignità professionale devono andare e vanno al di là dei meri interessi di una carriera che, oltre tutto, non appare né così suggestiva né così competitiva, sul piano delle remunerazioni, con le altre situazioni esistenti.

In un assetto teorico, e tenendo conto delle funzioni che il nuovo sistema centralizzato dovrebbe esercitare, sembrano indispensabili strutture diverse, articolate nel modo seguente:

a) ufficio o servizio per la pianificazione (ad esso andrebbero ricondotte le funzioni di programmazione settoriale e regionale, la redazione della *Relazione Programmatica*, i rapporti con il CIPE ed il Parlamento, i rapporti con le Regioni, tutte le questioni a carattere «orizzontale» che attengono ai problemi della programmazione e della pianificazione, il problema del lavoro);

b) ufficio o servizio finanziario (ad esso spetterebbe di predisporre i programmi finanziari in base ai quali viene modificato il fondo di finanziamento gestito dal sistema, di esaminare le questioni connesse al portafoglio mobiliare delle società a partecipazioni statali, e comunque di valutare gli aspetti economico-finanziari di talune prospettive di investimento);

c) ufficio o servizio per il controllo, inteso come centro di analisi dei dati e delle notizie sulle attività svolte dalle partecipazioni statali; come centro di recezio-

ne dei rapporti dei «delegati governativi», di coordinamento della loro azione e di propulsione di iniziative volte alla emanazione di direttive; inoltre, ad esso devono essere attribuiti i poteri di ispezione esercitabili non solo su impulso del Ministro ma anche in via autonoma;

d) ufficio o servizio per le autorizzazioni (ad esso devono ricondursi, per il tramite di pareri elaborati dagli altri servizi, tutte le informazioni necessarie per la predisposizione delle istruttorie e per la redazione del progetto di decisione di autorizzazione che dovrà essere adottato, con la responsabilità politica del Ministro);

e) Servizi minori con rango inferiore dovrebbero gestire le attività relative al personale, alla concreta erogazione dei fondi, al corretto funzionamento dello schedario delle imprese e della documentazione (biblioteca, emeroteca, questioni risultanti dall'applicazione dell'informatica alle attività del Ministero).

È infine doveroso sottolineare che presupposto indispensabile alla ristrutturazione del Ministero - intesa anche come reale e politicamente opportuna responsabilizzazione dei vari servizi - è la rimozione delle duplicazioni e delle bardature costituite dalle segreterie e dai collaboratori dei responsabili politici che si arrogano sovente le prerogative dell'Amministrazione, costituendo una barriera isolante tra Enti e Stato.

Ciò conduce di fatto ad una gestione clientelare delle partecipazioni statali non più tollerabile, che va a cumularsi alla naturale propensione per tale tipo di conduzione propria di taluni dirigenti degli Enti e delle aziende, come si è avuto occasione di accennare in precedenza.

CAPITOLO V

CONCLUSIONI

Ricapitolando brevemente quanto esposto nelle pagine precedenti, va innanzitutto espressa la ferma convinzione degli estensori di questo documento che le partecipazioni statali, modo originale di intervento pubblico nell'economia, possono costituire strumento pienamente valido per l'attuazione di una politica di equilibrato sviluppo economico solo a condizione che formino un sistema unitario.

Per qualificare nel senso della efficacia e della incisività l'azione, per sua natura strumentale, delle partecipazioni statali appare, quindi, assolutamente indispensabile la presenza, in posizione di vertice, di un centro preciso di riferimento, di guida e di controllo, di responsabilità politica, finanziaria ed amministrativa.

Sarebbe grave errore procedere, come da alcuni è stato recentemente auspicato, ad uno smembramento dei vari settori a partecipazione statale, sottoponendoli ciascuno alla vigilanza di un diverso Ministero. Si tratterebbe della lottizzazione delle aziende a capitale pubblico e della creazione di ulteriori feudi economici, pagando il pesante prezzo di istituzionalizzare nuovamente quegli inconvenienti e quelle irrazionalità cui il legislatore tentò di ovviare, una volta per tutte, nel 1956, con l'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali.

Riaffermare la fiducia nella validità della formula delle partecipazioni statali non significa, tuttavia, non rendersi conto delle molteplici distorsioni che negli ultimi tempi hanno fatto temere una disgregazione del sistema stesso.

Troppe volte l'attività delle partecipazioni statali è apparsa disarticolata e frammentaria, ispirata più al soddisfacimento di istanze contingenti che alla realizzazione di obiettivi precisi di politica economica.

Le cause di tale situazione sono di duplice ordine.

La prima sta nel mantenimento, non essendosi mai posto mano ad una vera riorganizzazione delle partecipazioni statali, di un assetto irrazionale che è il frutto non di un piano organico ma di decisioni isolate o addirittura del caso.

I difetti di tale assetto sono ben noti: presenza di enti caratterizzati da grandissime dimensioni ed eccessivo polisetorialismo che, per il « peso » economico di cui dispongono, sono autonomi centri di potere;

insufficienza nel coordinamento, con la dispersione tra più enti di aziende operanti nello stesso settore;

presenza, in alcuni enti, al di sopra delle società operative, di un doppio livello « ente-finanziaria », che comporta, da un lato, un appesantimento dell'apparato burocratico amministrativo e, dall'altro, il pericolo di una disgregazione nella funzione decisionale di pertinenza degli enti.

La seconda causa è costituita dall'insufficienza dell'azione svolta dal Ministero nel-

l'esercizio delle funzioni di sua spettanza come organo al vertice del sistema.

È mancato l'esercizio, incisivo e costante, di quella funzione di direzione ed indirizzo che è condizione essenziale perché le partecipazioni statali siano realmente strumenti della politica dello Stato e non protagoniste di proprie politiche industriali.

Sono mancati soprattutto i controlli, precisi e puntuali, sui modi con cui le partecipazioni statali spendono il loro denaro, che è denaro pubblico.

A livello politico non si è mai voluto che il Ministero svolgesse effettivamente il suo ruolo e, quindi, non lo si è mai dotato né delle strutture né degli strumenti giuridici occorrenti.

Si ritiene, dunque, di dover condividere pienamente quelle critiche che additano il Ministero non come il centro di indirizzo e controllo degli enti ma come il loro « portavoce » o addirittura il loro « padrino ».

Da quanto detto precedentemente si evince con chiarezza che non sono sufficienti interventi di incidenza limitata o, peggio ancora, pseudo-riforme nominalistiche. Ciò che occorre (ed è un lavoro impegnativo, ma urgente, per la cui attuazione si pone come *condicio sine qua non* l'esistenza in sede politica della volontà ferma e sincera di affrontare il problema alle radici) è una vera « rifondazione » del sistema.

I punti essenziali del necessario processo innovatore devono essere i seguenti:

concentrazione di tutte le imprese a partecipazione statale in un solo sistema. Ciò comporta, in particolare, la soluzione del « nodo » Montedison e la revisione della posizione della GEPI e delle altre aziende a capitale pubblico non facenti capo al Ministero delle partecipazioni statali, casi tutti di una evidente distonia amministrativa;

ristrutturazione delle partecipazioni statali. Occorre procedere ad un nuovo inquadramento delle imprese a partecipazione statale in base a criteri funzionali:

i) concentrazione di tutte le imprese dello stesso settore;

ii) raggruppamento in unico ente solo di settori collegati da analogia di interessi o, comunque, da vincoli individuabili obiettivamente;

iii) eliminazione del doppio livello « ente-finanziaria », con l'attribuzione all'ente di gestione delle funzioni attualmente svolte dalle finanziarie medesime;

adozione di misure idonee a rendere effettiva la funzione di indirizzo e coordinamento del Ministero. Si ritiene al riguardo necessario, tra l'altro:

i) istituire un collegamento permanente e diretto, anche a livello uffici, tra Ministero, enti e società;

ii) porre il Ministero in grado di effettuare autonome, approfondite analisi tecnico-economiche sui problemi inerenti alle partecipazioni statali;

iii) attribuire al Ministro delle partecipazioni statali il potere di trasferire partecipazioni azionarie da un Ente all'altro, sentiti gli uffici competenti;

iiii) emanare norme uniformi in materia di revoca degli amministratori degli Enti e di responsabilità degli stessi e degli amministratori delle società;

disciplina, precisa, dell'istituto delle autorizzazioni relative all'attività delle partecipazioni statali, con la previsione, per legge, in modo rigoroso, di procedure, modalità, tempi e responsabilizzazione degli uffici;

attribuzione al Ministero di responsabilità in materia di finanziamento delle partecipazioni statali. Si propone in proposito la costituzione presso il Ministero di un Fondo *ad hoc*, finanziato con risorse di bilancio e gestito sotto il controllo diretto del Parlamento;

istituzione di un sistema efficiente di controlli sugli Enti e sulle società a partecipazione statale. Tale sistema di controlli va fondato su:

i) l'afflusso al Ministero di dati e notizie in modo da tenere il Ministero stesso costantemente aggiornato su tutti gli aspetti (produttivi, finanziari ed economici) dell'attività degli Enti e delle società;

ii) instaurazione, in base a nuove norme di legge, di una « rappresentanza » del Ministero presso gli Enti e le società, attraverso la nuova figura del « delegato governativo »;

iii) lo svolgimento di attività ispettiva e di accertamento da parte del servizio a ciò competente, attivato su disposizione del Ministro, in base ai rapporti del rappresentante del Ministero o in via autonoma.

È assolutamente necessario, infine, procedere ad una riforma radicale del Ministero, per dargli, in sostituzione della attuale organizzazione rivelatasi insufficiente, nuove strutture adeguate ai compiti impegnativi che deve svolgere come organo al vertice del sistema.

Gli estensori di questo documento sono, per altro, convinti che la ristrutturazione del Ministero ha senso solo ove si ponga realmente mano al rinnovamento del sistema.

12. — DOCUMENTO PRESENTATO DALLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI CONFEDERALI DEL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI IN OCCASIONE DELLA AUDIZIONE DA PARTE DEL COMITATO PARTECIPAZIONI STATALI

Nella ricerca di una più precisa definizione dei ruoli che competono all'autorità politica sul sistema delle partecipazioni statali, il rafforzamento dei compiti del Parlamento può assicurare una più corretta gestione del sistema preservandolo dalle distorsioni che lo hanno colpito in questi ultimi anni.

Quel che preme in questa sede è di fornire un ulteriore contributo che — innestandosi sul documento predisposto dalle organizzazioni sindacali confederali del Ministero quale apporto alla rifondazione delle partecipazioni statali — individui i contenuti e i modi concreti di intervento del Parlamento sia per quanto riguarda la formulazione di validi indirizzi di politica economica ed industriale sia per l'esercizio dei poteri di controllo sulla corretta attuazione degli indirizzi politici da parte del sistema delle partecipazioni statali.

Nel configurare ipotesi di esercizio dei poteri del Parlamento non va dimenticato il ruolo che rivestono le regioni e i sindacati circa la definizione degli obiettivi generali da assegnare alle partecipazioni statali.

1. — I poteri di indirizzo del Parlamento trovano oggi i più salienti momenti di formazione in occasione:

dell'esame e dell'approvazione del bilancio preventivo dello Stato, nel corso del quale viene discussa la relazione programmatica del Ministero;

della discussione e dell'approvazione dei provvedimenti legislativi di adeguamento dei fondi di dotazione;

dei dibattiti politici che si aprono su temi specifici del sistema delle partecipazioni statali e si concludono generalmente con mozioni e risoluzioni.

A loro volta, i poteri di verifica e di controllo, mentre per una parte si innestano

sull'esame degli stessi documenti e provvedimenti nei quali si formalizza l'indirizzo politico, specie la Relazione programmatica e provvedimenti sui fondi di dotazione, d'altra parte trovano diretta possibilità di esplicazione in occasione dell'esame del bilancio consuntivo dello Stato e della discussione delle relazioni della Corte dei conti sui bilanci dei singoli enti di gestione. A ciò si aggiungono le possibilità di verifica fornite dalle indagini conoscitive, dalle audizioni di rappresentanti del Governo e degli enti, da richieste ed informazioni specifiche, attraverso interrogazioni e interpellanze.

Quello che appare un sistema capace di acquisire elementi conoscitivi e informativi sui quali predisporre un quadro di impulsi articolato e completo, non sembra aver corrisposto adeguatamente alle richieste di indirizzo e di controllo sulle partecipazioni statali.

Le cause possono essere ricondotte: a difetto nella indicazione degli obiettivi di politica economica e industriale; a insufficiente conduzione politica del sistema (che dovrebbe essere ispirato esclusivamente a migliorare attraverso le partecipazioni statali l'apparato industriale del paese); alla crescita disordinata degli enti di gestione e alla loro strumentalizzazione a fini di potere; a errori nelle scelte imprenditoriali.

Nel contempo, i descritti strumenti e canali di informazione a disposizione del Parlamento non sono risultati idonei a denunciare l'aggravarsi dei fenomeni negativi richiamati. Di qui la necessità di una revisione di detti strumenti e l'indicazione di procedure corrette e puntuali attraverso le quali siano meglio definibili i compiti degli organi politici che sovrintendono al sistema delle partecipazioni statali e le corrispondenti responsabilità dei gruppi imprenditoriali pubblici.

2. — Nonostante alcuni apprezzabili miglioramenti dell'elaborazione tecnica della *Relazione programmatica*, il documento va profondamente riveduto sul piano di una metodologia politica che corrisponda meglio alle vive esigenze espresse dalle forze politiche e sociali e dalla stessa opinione pubblica che esige chiarezza nell'indicazione sia degli obiettivi politici da conseguire attraverso le scelte imprenditoriali del sistema delle partecipazioni statali sia dei risultati raggiunti con l'impiego di mezzi finanziari provenienti dal pubblico erario.

Come è noto, data la natura dei programmi industriali elaborati dalle partecipazioni statali, le previsioni della relazione programmatica abbracciano un arco temporale di 5 anni ai quali si aggiunge il consuntivo dell'anno appena concluso, che fornisce i principali elementi di conoscenza dei programmi realizzati per quanto attiene agli investimenti e all'occupazione conseguita nei settori di intervento, con richiamo specifico anche alle iniziative di maggiore significato.

Una sempre più precisa esposizione dei risultati dell'anno trascorso può consentire pertanto al Parlamento una verifica e un riscontro dell'aderenza dei programmi realizzati alle linee di politica economica ed industriale a suo tempo definite. In particolare non dovrebbero mancare elementi di conoscenza degli utili o delle perdite delle aziende a partecipazione statale riferiti all'anno precedente quello in cui viene redatta la relazione programmatica.

Uno dei problemi più difficili da risolvere è quello della tempestività dell'elaborazione della relazione la quale, a causa anche di obiettive difficoltà dipendenti dai tempi di elaborazione dei programmi delle società operative, delle finanziarie e degli enti di gestione, viene predisposta generalmente non prima della fine di giugno del primo anno del quinquennio di programmazione e discussa in Parlamento in occasione del dibattito sul bilancio dello Stato, soggiacendo così ai condizionamenti dei tempi stretti dell'approvazione di quest'ultimo documento, quando invece essa meriterebbe un dibattito esauriente ed approfondito.

L'effetto potrebbe essere conseguito a condizione che si possa realizzare un più stretto e permanente rapporto tra Ministero, enti e finanziarie, pur salvaguardando le rispettive sfere di autonomia e responsabilità. La natura organica e istituzionale di

tale rapporto, che dovrebbe collegare le strutture di pari livello dei tre organismi, gioverebbe anche nella predisposizione delle relazioni dei singoli enti.

È pensabile che con una più razionale e schematica impostazione della relazione programmatica del Ministero e di quelle predisposte dagli enti di gestione sulla base dei documenti elaborati dalle società operative e dalle finanziarie, possa essere possibile presentare al Parlamento il documento ufficiale del Ministero in tempo utile per l'apertura di un proficuo e approfondito dibattito sull'argomento.

Ma il lato più debole della relazione programmatica è quello di contenere generalmente programmi di investimenti destinati a slittare di anno in anno mettendo così in discussione la credibilità sia della classe politica sia di quella imprenditoriale del paese.

Il discorso va affrontato con riguardo ai programmi maturati nell'ambito della strategia del sistema e ai cosiddetti « pacchetti ».

Per i primi le cause sono diverse e spesso concorrenti:

a) slittamenti connessi a periodi di crisi economica con conseguente lievitazione dei costi preventivati e mutamenti della situazione di mercato;

b) iniziative la cui attuazione viene rinviata a causa di intralci ed ostacoli della più varia natura (ritardi burocratici, inconvenienti impiantistici, problemi occupativi della mano d'opera addetta alla costruzione degli impianti, ritardo nella erogazione dei fondi di dotazione eccetera);

c) iniziative decise autonomamente dal sistema sulla base di valutazioni imprenditoriali errate.

Per i pacchetti, alle cause sopra esposte va aggiunto che si tratta di iniziative assunte dagli enti sotto la spinta di esigenze politiche, e che comunque spesso hanno poco a vedere con il mercato.

Le cause fin qui accennate finiscono per stravolgere le determinazioni dei costi degli investimenti elaborate dalle aziende, rendendo del tutto insufficienti le previsioni di copertura finanziaria e quindi la quota di adeguamento del fondo di dotazione deliberata dal Parlamento.

Occorre quindi modificare il metodo sin qui seguito e compiere uno sforzo al fine di rimuovere le cause dei ritardi esterne

al sistema, e introducendo parametri di correzione tali da offrire al Parlamento cifre di spesa attendibili che possano essere rispettate e consentano la responsabilizzazione dei dirigenti degli enti e delle società in ordine alla tempestiva attuazione dei programmi.

Per altro, poiché sarebbe velleitaria ed inutile una discussione sulle coperture finanziarie anche riferite ai soli capitali di rischio che abbracciano l'arco del quinquennio, potrebbe suggerirsi di limitare il discorso sul finanziamento dei programmi ai soli primi due anni e riguardare non solo gli investimenti in impianti ma anche il fabbisogno di capitale circolante con una precisa determinazione delle quote di autofinanziamento, di capitali di rischio e di capitali di prestito che ne costituiscono la copertura.

Nella situazione presente le esigenze prospettate rimangono del tutto disattese giacché la lievitazione dei costi di impianto valutati a prezzi del primo anno del quinquennio, e la mancata considerazione dell'incidenza del capitale circolante (possibile per i primi due anni del quinquennio), spostano i termini finanziari dei programmi rispetto alle «entità fisiche» in essi contenute con l'effetto che il controllo degli investimenti finisce per limitarsi alla verifica del solo aspetto finanziario.

3. - La concessione degli aumenti dei fondi di dotazione dovrebbe essere legata ai programmi dei singoli settori. Ciò avrebbe innanzi tutto lo scopo di sottrarre i fondi stessi ad una gestione fiduciaria ed incontrollata da parte di oligarchie manageriali, spesso condizionate da correnti o gruppi di potere. Si deve ricordare, al riguardo, che, in passato, gli aumenti dei fondi - sovente richiesti e concessi, sulla base di programmi generici, affrettatamente predisposti per giustificare sul piano formale la richiesta di un nuovo apporto finanziario dello Stato - sono stati destinati, non di rado e talvolta in larga misura, al ripianamento di pesanti perdite gestionali o all'acquisizione di ingenti partecipazioni finanziarie, senza che di ciò si potessero dare nemmeno delle plausibili ragioni di politica industriale.

Giova, quindi, sottolineare che solo lo stretto collegamento degli aumenti dei fondi di dotazione con precisi programmi settoriali garantisce che essi siano destinati

al conseguimento dei fini di sviluppo economico per i quali sono stati concessi dal Parlamento.

Ciò non vuol dire ovviamente che il potere politico non si debba dar carico di eventuali perdite delle partecipazioni statali; si vuole semplicemente affermare che ripianamento delle perdite e finanziamento dei programmi sono problemi nettamente separati, da esaminare in un contesto di cause ed obiettivi affatto diversi, in base all'analisi di elementi che, nel caso delle perdite, comprendono anche le possibili responsabilità a livello dirigenziale.

Il riferimento ai programmi settoriali sembra altresì indispensabile per la corretta determinazione dell'ammontare degli aumenti dei fondi di dotazione, che è erroneo commisurare, come si è fatto sin qui, ad una certa percentuale degli investimenti complessivi di ogni singolo ente.

La particolare situazione economico-operativa e le dimensioni dell'impegno programmatico in ciascun settore forniranno i parametri con cui definire realisticamente gli aumenti in questione.

È chiaro, per esempio, che l'apporto finanziario dello Stato all'attuazione dei programmi nel settore telefonico non può concorrere all'individuazione dell'aumento del fondo di dotazione dell'IRI nella stessa misura con cui vi concorrono altri settori ai quali si fa carico di rilevanti impegni programmatici in presenza di pesanti situazioni gestionali e di incerte prospettive di mercato.

Basterà, al riguardo, rilevare che il servizio telefonico viene svolto in regime di monopolio tecnico e che i ripetuti aumenti delle relative tariffe sono stati motivati anche con la necessità di destinarli, in parte, alla formazione delle risorse indispensabili per la realizzazione dei programmi predisposti dalla STET.

Accolto il principio della destinazione settoriale degli aumenti dei fondi di dotazione, non si può tuttavia considerare tale principio in senso assolutamente rigido.

In una situazione in continua e rapida evoluzione e trasformazione, come quella che condiziona oggi le attività produttive, e di fronte agli imprevedibili problemi che conseguentemente ad esse si presentano, possono richiedersi adeguamenti e revisioni dei programmi già definiti, così da rendersi opportuno il trasferimento di quote del fondo di dotazione da un settore all'altro.

È bene prevedere che, in tal caso, il trasferimento possa essere effettuato solo con specifico provvedimento del Ministero, dietro motivata richiesta dell'ente. L'informativa dei provvedimenti in parola viene riportata nella Relazione programmatica.

Per le considerazioni testé fatte e per assicurare la tempestiva erogazione dei fondi di dotazione necessari al finanziamento dei programmi settoriali relativi ai soli primi due anni del quinquennio, occorre costituire con legge formale, presso il Ministero, un unico fondo finanziato annualmente ed erogato contestualmente all'approvazione della Relazione da parte del Parlamento.

In via di massima dovrebbe essere esclusa qualsiasi agevolazione finanziaria al sistema facente capo ad altre Amministrazioni dello Stato e avente carattere settoriale (sovvenzioni alla industria cantieristica, alle linee p.i.n., contributi autostradali ANAS eccetera), meccanismo che sta producendo l'effetto della progressiva disarticolazione del sistema stesso, premuto in direzioni diverse senza un criterio ed una politica unitaria e con risultati dannosi sia sul piano della individuazione degli obiettivi prioritari sia del razionale impiego dei mezzi finanziari e del controllo circa il loro utilizzo.

Il principio che qui si vuole evidenziare è quello che la autorità politica compia le scelte che riterrà opportune sul piano della individuazione dell'organo preposto al governo delle partecipazioni statali, ma assicuri ad ogni costo l'unità del sistema da qualsiasi spinta divaricatrice e disgregatrice.

4. - Per quanto riguarda il controllo, si tratta di distinguere: i controlli di natura politica che spettano al Parlamento; quelli di natura politico-amministrativa che spettano al Ministro responsabile delle partecipazioni statali; quelli di natura amministrativo-aziendale che devono essere svolti dalla Amministrazione.

Mentre spettano al Parlamento i poteri di indirizzo e di riscontro dell'attuazione delle grandi scelte programmatiche, dovrebbero spettare al Ministro i poteri di direttiva e di « normativa derivata », della quale si è finora fatto uso saltuario e non sempre felice.

A parte il problema delle nomine, del quale si dirà più avanti, si tratta in questo caso di emanare disposizioni relative alle verificazioni dei bilanci, alla determinazione di criteri uniformi per la forma-

zione di bilanci tipo, al coordinamento delle esperienze amministrative di controllo e per i controllati.

Per quanto concerne invece i controlli di natura amministrativo-aziendale - di pertinenza dell'Amministrazione - appare evidente che la strada sino ad ora seguita non ha dato, per difetto di concezione unitaria e di strumenti normativi adeguati, i risultati che ci si doveva attendere.

È necessario istituzionalizzare l'afflusso al Ministero di dati e di notizie tali da tenere lo stesso costantemente aggiornato su tutti gli aspetti - produttivi, finanziari ed economici - delle partecipazioni statali.

Occorre inoltre distinguere le mere funzioni del sindaco da quelle del rappresentante dello Stato, demandando il puro controllo contabile, secondo criteri da definire (ad esempio per le società con capitali superiori ad un certo ammontare) alle società di revisione ed il controllo della osservanza delle disposizioni impartite dal Ministero e dell'effettivo andamento (politica del controllo e delle gestioni) delle aziende ai funzionari del Ministero preposto al sistema.

In effetti, né i sindaci né la società di revisione possono assicurare l'osservanza delle direttive ministeriali e, comunque, un collegamento istituzionale con il Ministero.

La Corte dei conti a sua volta deve istituzionalmente arrestarsi alle soglie delle strutture giuridiche di diritto privato e la stessa Consob, tenuto conto che i fini per i quali opera sono del tutto diversi e perseguibili solo nel caso delle società quotate in borsa, non sembra legittimata ad intervenire nel quadro dei controlli sul sistema delle partecipazioni statali.

In particolare va escluso nettamente qualunque intervento della Corte dei conti, organismo travolto dagli eventi e dalla crescente presenza dello Stato nell'economia, avulso dalla necessaria esperienza della realtà aziendale e per formazione e per tradizione.

Se si pensa che la Corte deve controllare - come magistratura amministrativa - la corretta applicazione della legge, non si vede come certi poteri defatiganti, legittimisti, ritardatori, possano conciliarsi con il riscontro puntuale delle attività industriali che si traducono nella valutazione del risultato d'impresa.

In questo senso, la istituzione di « delegati governativi », che rispondano ad auto-

rità amministrative e siano tra loro coordinati e diretti da normative *ad hoc*, appare auspicabile.

La figura del « delegato governativo » dovrebbe sostanzialmente identificarsi con quella dei membri del Consiglio di sorveglianza previsto dal diritto tedesco (Aufsichtsrat), espressione però non dell'assemblea degli azionisti (o non solo) ma dell'organo politico-amministrativo preposto al sistema delle partecipazioni statali.

Di conseguenza, non si tratta di un rapporto con il Ministro, in genere transeunte, ma con l'Amministrazione, assicurando continuità di controlli ed omogeneità di criteri con conseguente possibilità di riferimento al Parlamento.

5. — L'intervento del Parlamento nella procedura delle nomine dei presidenti e dei consigli di amministrazione degli enti di gestione costituisce uno dei momenti più qualificanti — sul piano politico — del controllo del Parlamento sul sistema delle partecipazioni statali.

In un'auspicata riforma della materia al Governo compete certamente un potere proprio, che va però esercitato in un quadro di criteri di riferimento definiti dal Parlamento, che offra le massime garanzie per la collettività.

Per quanto concerne i criteri di scelta degli amministratori, non v'è dubbio che essi debbano essere fissati dal Parlamento in modo da prefigurare le incompatibilità e le caratteristiche di moralità e capacità professionale richiesti per assolvere a così importante incarico. A detti criteri devono uniformarsi Ministero ed enti nelle scelte di rispettiva competenza.

Le decisioni del Ministro debbono, quindi, essere sottoposte tempestivamente alle competenti Commissioni della Camera e del Senato per un dibattito che esprima l'orientamento ed il giudizio del Parlamento sulle personalità prescelte.

Circa la configurazione degli organi amministrativi degli enti, sembra necessario pervenire ad una uniformazione del numero dei componenti e dei poteri ad essi affidati.

Potrebbe essere opportuno limitare il numero dei membri a cinque o al massimo sette e comunque evitare la formazione di Comitati esecutivi che oggi riducono a ben poco le attribuzioni dei consigli di amministrazione.

È indispensabile altresì escludere la partecipazione da tali organi dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato e dei magistrati ordinari e speciali.

Al fine di evitare poi il deleterio fenomeno delle *prorogatio sine die*, è sufficiente stabilire per legge che, alla scadenza del mandato, il presidente e il consiglio di amministrazione restano in carica per l'ordinaria gestione fino ad un massimo di sei mesi, tempo di approvazione del bilancio. Alla scadenza del termine, decadono automaticamente e ad essi subentra il Presidente del collegio sindacale come commissario unico straordinario per il periodo necessario alla ricostituzione degli organi gestionali.

6. — Circa il problema, più specifico, del riassetto interno del Parlamento e del riordinamento delle Commissioni parlamentari in termini di competenze, è stato autorevolmente rilevato come la attuale ripartizione rispecchi il modello organizzativo della pubblica amministrazione.

Ad una eccessiva frammentazione della struttura del potere esecutivo corrisponde oggi — in relazione all'esigenza di mantenere una stretta collaborazione operativa tra Governo e Parlamento nella formazione e gestione dell'indirizzo politico — una molteplicità di Commissioni parlamentari che ripetono, nella distribuzione delle competenze, gli inflazionati moduli ministeriali.

Non può, quindi, che favorevolmente auspicarsi quella ricerca di un più funzionale assetto di Governo — indicato come obiettivo primario nella relazione finale della Commissione Chiarelli — nella quale vengano ricondotte a centri unitari di responsabilità politica, nel quadro della responsabilità collegiale di Governo, le attuali disperse competenze in materia di direzione economica, comprese le stesse partecipazioni statali.

Un tale radicale rinnovamento organizzativo dell'esecutivo, non potrebbe, infatti, che avere indubbe, positive ripercussioni sull'efficienza del legislativo, facilitando la stessa ristrutturazione interna del Parlamento.

A questo riguardo da più parti è stata affermata l'esigenza della creazione di una Commissione interparlamentare di vigilanza sul sistema delle partecipazioni statali, formata da un numero ristretto di membri (deputati e senatori), al fine di fornire al

Parlamento uno strumento idoneo allo svolgimento dei compiti di controllo nonché di supporto per quelli di indirizzo.

Da altri è stata sostenuta, invece, l'opportunità di istituire, per ciascun ramo del Parlamento, una Commissione *ad hoc* per le partecipazioni statali con i compiti propri delle attuali Commissioni parlamentari ordinarie.

Prendendo a modello l'ipotesi della Commissione unica di vigilanza può dirsi che quest'ultima presenta, come vantaggi:

a) garanzia di unicità di condotta tra i due rami del Parlamento;

b) concentrazione nella raccolta dei dati e nei mezzi conoscitivi;

c) limitazione nel numero dei componenti

A suo sfavore può notarsi che:

a) il distacco di tale organismo dall'attività legislativa comporta il pericolo, per la Commissione stessa, di assumere nel tempo tale carattere amministrativo - trasformando il controllo da mezzo a fine - da snaturare il proprio ruolo e la propria collocazione, sostituendosi nella responsabilità e sovrapponendosi nelle funzioni all'Esecutivo;

b) tale distacco, inoltre, toglie alla Commissione unica il beneficio di poter disporre, con tempestività e in via diretta, degli strumenti tipici del Parlamento, cioè quelli normativi;

c) sussiste, poi, il timore che l'attività della Commissione - involvendosi in una dimensione esclusivamente settoriale - finisca per essere ispirata da quella logica autarchica del sistema, da alcuni addebitata alla gestione politica dello stesso Ministero delle partecipazioni statali, che va fermamente respinta;

d) la Commissione, infine, risulta priva del potere di indirizzo sulle partecipazioni statali in quanto quest'ultimo non può che restare prerogativa del Governo e del Parlamento nel suo complesso.

Al di là, comunque, della scelta che sarà fatta tra questi o altri modelli organizzativi occorre evitare, nei rapporti Governo-Parlamento, qualsiasi inversione di compiti o confusione di ruoli. Ciò che è necessario vada rafforzato, nell'interesse del paese, è il modo di svolgimento del ruolo del Parlamento e non l'attribuzione alle funzioni del Parlamento di un ruolo ed un contenuto diversi da quelli riconosciuti dall'ordi-

namento costituzionale in relazione alle esigenze del sistema.

7. — Il riordinamento dei poteri di controllo del Parlamento nei riguardi del sistema delle partecipazioni statali ha significato e portata reali solo se inquadrato in un più ampio riassetto che interessi tutte le componenti del sistema e, in primo luogo, l'organo preposto istituzionalmente alla sua vigilanza, sia esso l'attuale Ministero o altra entità amministrativa.

Il problema attuale più pressante è quello di rendere operativa, efficace ed incisiva l'azione di tale strumento di politica economica ed è precipuo interesse del Parlamento operare affinché i presupposti su cui deve necessariamente basare la propria attività di indirizzo e controllo siano presupposti formalmente e sostanzialmente validi.

È naturale prevedere, a fronte di una azione del Parlamento in tal senso, difficoltà di natura politica provenienti anche dagli enti di gestione i quali - come si evince chiaramente dalla lettura dei resoconti stenografici delle audizioni tenute dalla Commissione parlamentare - non riescono a nascondere, neppure con l'ausilio di etichettature para-sindacali, il loro reale interesse a mantenere inalterata l'attuale abnorme e dispendiosa struttura di potere del sistema, prescindendo da ogni benché minimo riguardo per i reali interessi della collettività.

Una delle verità che vanno ribadite è che il Ministero delle partecipazioni statali non ha funzionato in questi anni nella misura in cui è deliberatamente mancata la volontà politica di farlo funzionare e finché tale volontà difetti non ci sarà soluzione tecnico-organizzativa (compreso il Ministero dell'economia) che permetta al sistema di cambiare volto.

L'altra verità è rappresentata dalla constatazione che, indipendentemente dalla soluzione amministrativa che si intende dare circa l'organismo preposto alla vigilanza sul sistema, è necessario - nell'interesse del Parlamento e del paese - che esso sia dotato di piena e effettiva responsabilità politica, finanziaria ed amministrativa.

Attualmente, come è noto, il Ministero delle partecipazioni statali non possiede pienamente neppure una di tali competenze. In pratica, oggi il Parlamento non ha un reale interlocutore, un vero responsabile pubblico delle partecipazioni statali da chia-

mare all'occorrenza in causa e gli enti, dovendo rispondere a più interlocutori del loro operato, finiscono col non rispondere a nessuno (e quanto ci tengano a mantenere questo stato confusionale è stato già sopra rilevato).

Determinante, infine, è il problema delle responsabilità amministrative. A tale riguardo è necessario che l'attività del Ministero sia arricchita di contenuti effettivi, palpabili, innovativi; che siano emanate delle norme che prevedano una concreta attività di controllo sull'attuazione dei programmi, di vigilanza sul rispetto delle direttive, di coordinamento fra le attività degli enti spesso in antagonismo fra loro. È necessario che le direzioni generali o gli uffici responsa-

bili rispondano effettivamente dei propri atti; che le direttive ed autorizzazioni siano emanate dal Ministro su parere obbligatorio e motivato degli uffici competenti.

Il Parlamento, cioè, deve essere posto in grado di esercitare il suo controllo su atti certi, definiti, di sicura paternità. Al cospetto del solo responsabile politico la sua azione si sfuma e perde di mordente.

Tutto questo è necessario prevedere se si hanno effettivamente le idee chiare sul sistema, altrimenti è illusorio pensare di poterlo modificare, così come è illusorio pensare di risolvere gran parte dei problemi che affliggono il paese senza un'azione decisa che renda le amministrazioni efficienti e realmente responsabili.

CAMERA DEI DEPUTATI-BIBLIOTECA



* 200400002040 *