

ATTI PARLAMENTARI

X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV-ter

n. 1

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

N. 14/90

E

RELAZIONE GENERALE SUGLI ENTI DI GESTIONE

(Esercizi 1986, 1987 e 1988)

Trasmessa alla Presidenza il 5 aprile 1990

PAGINA BIANCA

I N D I C E

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 14/90 DEL 13 MARZO 1990	Pag.	5
RELAZIONE GENERALE SUGLI ENTI DI GESTIONE PER GLI ESER- CIZI 1986, 1987, 1988:		
1. — Gli enti di gestione. Esigenza di uniformità di disciplina	»	9
2. — La programmazione dell'attività degli enti di ge- stione. Inadeguatezza della preordinazione legisla- tiva	»	11
3. — Le direttive ministeriali agli enti di gestione . . .	»	14
4. — Il processo di programmazione nell'ambito del- l'ente di gestione	»	16
5. — La polisettorialità degli enti di gestione e l'essen- zialità del momento programmatico	»	18
6. — Il criterio di economicità delle imprese a parteci- pazione statale	»	20
7. — Connessione tra criterio di economicità e pro- grammazione dell'attività degli enti di gestione .	»	21
8. — Funzioni degli organi di amministrazione degli enti di gestione e riparto delle competenze	»	22

9. — Esigenza di ricomposizione unitaria e di accordo operativo delle imprese a partecipazione statale . . .	<i>Pag.</i>	25
10. — I rapporti tra gli enti di gestione e le strutture imprenditoriali private	»	26
11. — La giurisdizione di responsabilità nei confronti degli amministratori degli enti di gestione	»	27

Determinazione N. 14/90



Corte dei Conti

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

nell'adunanza del 13 marzo 1990;

visto l'art. 100 della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti
12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

udito il relatore nella persona del Presidente di Sezione
prof. dott. Roberto Coltelli e, sulla sua proposta, de-
liberata la relazione generale sugli enti di gestione per
gli esercizi 1986, 1987, 1988;

DETERMINA

di comunicare alle Presidenze delle due Camere del Parla-
mento l'unita relazione generale sugli enti di gestione per
gli esercizi 1986, 1987, 1988.

Copia della relazione stessa è inviata all'Onorevole
Presidente del Consiglio dei Ministri e agli Onorevoli Mi-
nistri per il tesoro e per le partecipazioni statali, non-
chè all'Istituto per la ricostruzione industriale, all'Ente

nazionale idrocarburi, all'Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere, all'Ente autonomo di gestione per il cinema.

Depositato in Segreteria il 19/3/1990



p.c.c.
IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Salvatore Papale)

**RELAZIONE GENERALE SUGLI ENTI DI
GESTIONE PER GLI ESERCIZI 1986, 1987, 1988**

PAGINA BIANCA

RELAZIONE GENERALE SUGLI ENTI DI GESTIONE
PER GLI ESERCIZI 1986, 1987, 1988

SOMMARIO - 1. Gli enti di gestione. - Esigenza di uniformità di disciplina. 2. La programmazione dell'attività degli enti di gestione. Inadeguatezza della preordinazione legislativa. 3. Le direttive ministeriali agli enti di gestione. 4. Il processo di programmazione nell'ambito dell'ente di gestione. 5. La polisettorialità degli enti di gestione e l'essenzialità del momento programmatico. 6. Il criterio di economicità delle imprese a partecipazione statale. 7. Connessione tra criterio di economicità e programmazione dell'attività degli enti di gestione. 8. Funzioni degli organi di amministrazione degli enti di gestione e riparto delle competenze. 9. Esigenza di ricomposizione unitaria e di accordo operativo delle imprese a partecipazione statale. 10. I rapporti tra gli enti di gestione e le strutture imprenditoriali private. 11. La giurisdizione di responsabilità nei confronti degli amministratori degli enti di gestione.

1. Gli enti di gestione. Esigenza di uniformità di disciplina. La Corte riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti di gestione con relazione unitaria, che costituisce soluzione innovativa rispetto ai precedenti referti. L'innovazione rinviene ragione nella convenienza di illustrare congiuntamente i tratti ordinamentali e strutturali comuni degli enti, di cui trattano singolarmente le relazioni particolari, e così di enucleare gli aspetti problematici che in questa prospettiva generale vengono in più chiara evidenza e assumono il dovuto rilievo (1).

Il dato unificante originario è costituito dalla legge 22 dicembre 1955 n. 1589, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali e della nuova figura degli enti di gestione, nei quali devono essere "inquadrate... le imprese con partecipazione statale diretta o indiretta": i primi esemplari sono indicati dalla legge stessa nell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) e nell'Ente nazionale idrocarburi (ENI), alla medesima preesistenti. Altri enti di gestione sono stati poi istituiti, alcuni dei quali successivamente soppressi.

Al momento attuale sono operanti, oltre l'IRI e l'ENI, l'Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere (EFIM) e l'Ente autonomo di gestione per il cinema (EAGC).

L'ordinamento degli enti è disposto dai singoli atti istitutivi, che prevedono una disciplina sotto diversi aspetti non uniforme, in particolare con riferimento ai procedimenti di nomina degli organi, alle rispettive attribuzioni, alla composizione dei conti generali della gestione, ai poteri di autorizzazione del Ministero vigilante per le operazioni di dissoluzione delle partecipazioni.

L'assetto derogatorio di maggior rilievo è ravvisabile nello statuto dell'IRI (dettato con decreto legislativo 12 febbraio 1948 n. 51), nel quale non è previsto alcun potere di intervento ministeriale per le dimissioni di partecipazioni "che riducano la preesistente partecipazione dell'Ente al di sotto della quota di controllo" (come, invece, è previsto per l'ENI dalla legge 10 febbraio 1953 n. 136, e in termini analoghi

per l'EFIM dalla legge 5 novembre 1964 n. 1176; per l'EAGC, dalla legge 2 dicembre 1961 n. 1330).

Lo stesso statuto dell'IRI, inoltre, dispone che le perdite e le plusvalenze rispetto ai valori di bilancio, derivanti da alienazioni di partecipazioni azionarie e regolamento di rapporti finanziari di debito e credito, non siano iscritte nel conto economico, ma soltanto registrate in "riserva speciale" del conto patrimoniale: con la rilevante conseguenza che, nell'ipotesi (di concreto riscontro) di perdite eccedenti i profitti, il risultato negativo incide direttamente sulla consistenza del fondo di dotazione.

L'accennata diversità di disciplina è stata rilevata dalla Corte dei conti nelle precitate relazioni al Parlamento, con la segnalazione dell'opportunità di un intervento legislativo che riduca a modello unitario l'ordinamento degli enti in questione (2).

In particolare, con specifico riguardo ai poteri di controllo del Ministero vigilante in tema di acquisto e dismissione di partecipazioni dell'ente di gestione, la Corte ha espresso avviso di congruità per una soluzione che delimiti l'autorizzazione ministeriale ai casi in cui "l'atto di gestione (smobilizzo, acquisizione) implichi un mutamento o un rilevante adattamento dei programmi approvati dal Governo" (3).

2. La programmazione dell'attività degli enti di gestione. Inadeguatezza della preordinazione legislativa. Ancora per di-

sposto della legge 1589 del 1956 (art. 10) il Ministero delle partecipazioni statali deve provvedere alla elaborazione di una "relazione programmatica per ciascuno degli enti autonomi di gestione". Altre disposizioni, concernenti la vigilanza e il controllo sugli enti, sono state poi in larga misura modificate dalla sopravvenuta legislazione sulla programmazione economica (legge 27 febbraio 1967 n. 48; decreto delegato 14 luglio 1967 n. 554; legge 12 agosto 1977 n. 675). In sintesi ne risulta il seguente assetto:

- i programmi pluriennali degli enti di gestione (che raccolgono i dati previsionali delle "imprese a partecipazione statale") sono sottoposti dal Ministro delle partecipazioni statali al preventivo esame della Commissione parlamentare istituita con la legge 675 del 1977; quindi formano oggetto di approvazione del CIPI;
- il Ministro delle partecipazioni statali presenta al CIPI, e comunica alla Commissione parlamentare, la relazione annuale sullo stato di attuazione dei programmi, con indicazione delle eventuali perdite, e degli investimenti nel Mezzogiorno;
- il decreto delegato 554 del 1967 attribuisce al CIPI il potere di direttiva generale per l'attuazione dei programmi; conserva al Ministro delle partecipazioni statali, nell'esercizio della vigilanza sugli enti, il compito di impartire a questi direttive per l'attuazione dei deliberati del CIPE;

- il Ministro delle partecipazioni statali sottopone annualmente all'approvazione del CIPE la relazione programmatica per ciascuno degli enti di gestione, di cui si è fatto cenno; per disposto della legge 5 agosto 1978 n. 468 (art. 3) la relazione è elaborata secondo i criteri indicati dal Ministro del bilancio, ed è trasmessa al medesimo.

In merito alla descritta preordinazione legislativa la Corte ha rilevato la confusa sovrapposizione delle prescrizioni succedutesi nel tempo, e la complessità del procedimento (4).

Inoltre e soprattutto, assume importanza la constatazione dell'incompiuto svolgimento del processo di programmazione, in quanto in fatto non ha avuto luogo da parte del CIPI l'approvazione dei programmi degli enti di gestione, né l'esame a consuntivo della relazione ministeriale sullo stato di attuazione dei programmi stessi; di modo che, come ancora rilevato dalla Corte, unico documento di programma è la relazione sulle partecipazioni statali, allegata alla Relazione previsionale presentata annualmente dai Ministri del bilancio e del Tesoro; si tratta, tuttavia, di "documento generico", che "non offre un parametro sicuro" (5).

Il superamento di tale situazione richiederebbe in primo luogo la semplificazione del procedimento di programmazione, che a sua volta postulerebbe il chiaro e ordinato riparto dei compiti e delle competenze tra le diverse figure di ambito governativo e parlamentare (Ministeri, CIPE, CIPI, Commissione bicamerale); in questi termini si esprime la relazione della Cor

te al Parlamento, che in particolare rileva l'esigenza di un riordinamento del Ministero delle partecipazioni statali, secondo soluzione indicata in recente documento di studio (6).

L'accennata iniziativa di riforma, può accennarsi, tanto più appare opportuna, in considerazione degli adempimenti procedurali conseguenti al processo di eliminazione delle distorsioni della concorrenza in ambito comunitario - in progressiva accelerazione nella prospettiva dell'unificazione europea nel 1993 - che rende necessaria una informazione contabile uniforme e maggiormente trasparente, e quindi atta a migliorare la comprensione, in sede comunitaria, dei rapporti tra lo Stato italiano e le imprese a partecipazione statale.

Nell'attuale situazione, infatti, il primo censimento sugli aiuti di Stato, elaborato dalla Comunità europea, considera aiuti tutti gli apporti ai fondi di dotazione degli enti di gestione, indipendentemente dal riparto delle quote tra le diverse destinazioni; con la conseguenza che la Commissione CEE potrebbe ritenersi competente ad esprimere valutazioni sulle fonti normative di finanziamento degli enti di gestione, quindi anche, indirettamente, sui programmi delle partecipazioni statali (7).

3. Le direttive ministeriali agli enti di gestione. Dalle precedenti indicazioni si è tratta la conclusione di una inadeguata preordinazione e un incompleto svolgimento del procedimento di programmazione nelle sedi governative; esito di particolare gravità, ove si consideri che il momento programmatico

riveste valore essenziale per l'indirizzo e il controllo dell'attività degli enti di gestione.

Il documento di programma, infatti, formulato secondo le direttive e sottoposto all'approvazione degli organi di governo previo esame della Commissione parlamentare, rappresenta il mezzo di comunicazione degli indirizzi impressi nella sede politica all'attività imprenditoriale del gruppo raccolto nell'ente di gestione; esso costituisce poi, come è stato rilevato dalla Corte, l'indispensabile dato di riferimento per la valutazione e il controllo dei risultati, quindi per l'adozione delle eventuali misure di rimedio (8).

Alla carenza del documento, deve soggiungersi, non possono adeguatamente sopperire le direttive impartite dal Ministero delle partecipazioni statali agli enti di gestione, in quanto appunto fa difetto il necessario quadro generale di riferimento, tracciato dai criteri di massima e dalle linee di orientamento del programma.

In tal senso la Corte ha rilevato, con riguardo alle direttive ministeriali impartite agli enti di gestione, nel maggio 1988, in materia di acquisto di partecipazioni azionarie, come le stesse "appaiano legate piuttosto a processi decisionali determinati e già in corso che a una obiettiva regolazione di insieme del fenomeno" (9).

D'altra parte, lo stesso potere di direttiva necessita di una più precisa identificazione dei suoi contenuti, con riferimento alle diverse figure soggettive che ne sono titolari (Mini

stero delle partecipazioni statali, CIPE), nonché con riguardo al valore vincolante dell'atto; in proposito la Corte ha avuto occasione di affermare come la direttiva sia strumento di espressione di indirizzi di condotta, cui l'ente di gestione è tenuto a conformare la propria azione; ma - a differenza dell'ordine - non possa concretarsi in una puntuale prescrizione di comportamento, che privi il destinatario di ogni potere di ponderazione e di scelta, e soprattutto impedisca il doveroso adeguamento della gestione aziendale al criterio di economicità (10).

4. Il processo di programmazione nell'ambito dell'ente di gestione. Ancora con riguardo alla programmazione conviene soggiungere come la richiamata disciplina legislativa si delimiti a regolarne il processo nei rapporti tra i Ministeri, gli organi interministeriali e la sede parlamentare; ma trascuri del tutto l'essenziale fase preliminare, consistente nell'elaborazione del documento di programma nell'ambito dell'ente di gestione.

Questo momento presenta aspetti di notevole complessità; per darne compiuta illustrazione conviene muovere da alcune considerazioni di premessa.

L'ente di gestione è preposto, in forza di partecipazione azionaria, ad una serie di società, alcune assumenti il ruolo di caposettore, alle quali sono a loro volta collegate altre numerose società che svolgono attività imprenditoriale nei diversi ambiti di intervento.

I rapporti tra l'ente e le società del gruppo sono regolati secondo disciplina del diritto privato; l'azione di comando dell'ente si svolge quindi con l'esercizio dei poteri spettanti all'azionista, attraverso la nomina degli amministratori delle società di cui l'ente stesso detiene partecipazione di controllo, e la formulazione degli indirizzi di gestione dei diversi settori operativi, che per il tramite dei collegamenti azionari si diffondono tra tutte le società del gruppo.

Siffatta formula organizzativa postula, come condizione fondamentale del suo concreto funzionamento, la tempestiva ed esauriente predisposizione dei dati previsionali, che attraverso le successive elaborazioni ed integrazioni delle società operative, delle caposettore ed infine dell'ente di gestione, si compongono in un documento unitario; in termini corrispondenti deve essere poi redatto il documento di consuntivo, che si identifica nel conto consolidato del gruppo.

I dati previsionali ed i conti consolidati dei diversi enti di gestione costituiscono l'indispensabile presupposto per la elaborazione, da parte del Ministero delle partecipazioni statali, dei documenti previsionali e delle illustrazioni di consuntivo che sostanziano i referti e le relazioni, presentati agli organi di programmazione e nelle sedi parlamentari, di cui è cenno in premessa.

Come questa Sezione ha rilevato in precedenti relazioni, tuttavia, il descritto processo di programmazione e di riscontro dei risultati nell'ambito degli enti di gestione presenta mol

te volte lacune e manchevolezze; il loro superamento richiede da parte degli enti stessi risolutive iniziative di rimedio, da adottare nella consapevolezza e la convinzione che la programmazione e la verifica dei risultati devono essere concepite e svolte non come momenti episodici e talora sommari dell'azione degli organi collegiali, ma come metodo di costante e assidua applicazione.

In tale prospettiva si rende altresì necessario che il Ministero delle partecipazioni statali realizzi, mediante opportune direttive, l'uniformità di impostazione e di compilazione dei conti consolidati di tutti gli enti, che in atto sono predisposti secondo criteri e metodologie diversi, sì da rendere difficile la pur necessaria trasposizione nel documento unitario in sede ministeriale.

L'istanza di tale opera di uniformazione dei dati contabili, e della conseguente maggiore intellegibilità dei loro contenuti, assume particolare rilievo nella prospettiva degli obblighi derivanti dalla direttiva comunitaria, di cui si è fatto cenno, sulla trasparenza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le imprese pubbliche (11).

5. La polisettorialità degli enti di gestione e l'essenzialità del momento programmatico. L'importanza del momento programmatico acquista rilievo ancora maggiore per gli enti di gestione di più grandi dimensioni, la cui organizzazione di gruppo è connotata dalla molteplicità e dalla varietà dei settori di intervento, tra loro non altrimenti connessi che

dal comune inserimento nella struttura del medesimo ente.

In ordine a tale disorganica polisetorialità, si vuol ricordare, la Corte dei conti aveva nel passato espresso giudizio negativo, ravvisando che nel disegno della legge 1589 del 1956 l'inquadramento delle partecipazioni statali avrebbe dovuto attuarsi "nel segno dell'omogeneità", quindi con la costituzione di "gruppo omogeneo" (12).

E' tuttavia prevalsa la tesi sostenuta dal CNEL, che l'omogeneità fosse realizzabile non nell'ambito dell'ente, ma nei suoi diversi comparti, per il tramite delle società caposettore (13).

Successivamente la Corte ha avuto occasione ancora di rilevare, nei confronti di situazioni particolari di singoli enti, l'esigenza di una chiara e definita determinazione dei settori di intervento, e l'improprietà di formule organizzative che raccolgono in unico settore società svolgenti attività eterogenee (14).

Ma al di là di tali rilievi specifici deve avvertirsi come la struttura polisetoriale, oltre ad estendere in misura molto consistente il numero delle società raccolte nel gruppo, renda particolarmente complesso il disegno organizzativo dell'ente di gestione.

La pluralità dei settori di intervento, infatti, induce alla costituzione di società caposettore, alle quali è spesso affidato il ruolo di società finanziarie, che si intercalano tra

l'ente e le società di base, con il risultato di accentuare il distacco di queste dall'ente stesso.

Deve tuttavia constatarsi come tale soluzione costituisca ormai un dato effettuale del sistema delle partecipazioni statali; nel suo quadro, il corretto e tempestivo svolgimento del processo di programmazione, che fa capo all'ente di gestione, rappresenta lo strumento indispensabile per realizzare nella massima misura possibile la governabilità del sistema stesso.

6. Il criterio di economicità delle imprese a partecipazione statale. Il tema della programmazione, di cui si è trattato, si correla alla concreta conformazione del criterio di economicità nell'ambito degli enti di gestione, nei termini di seguito illustrati.

Nella consolidata versione interpretativa di questa Sezione l'economicità si sostanzia, nei confronti delle pubbliche imprese in generale, nell'equilibrato svolgimento della gestione, e si esprime quindi nell'autosufficienza economica, realizzata con l'equilibrio tra costi e ricavi.

In tale prospettiva il criterio di economicità va inteso non tanto come risultato della gestione di per sé considerato, ma piuttosto come canone di indirizzo della condotta degli amministratori, che tale risultato devono perseguire nei modi congrui.

Ancora ad avviso della Corte, conviene soggiungere, con il criterio di economicità non è concettualmente compatibile la

previsione di perdite di gestione, giustificata dall'interesse pubblico o sociale (così detti "oneri impropri"); siffatta scelta, in quanto derogante al canone di legge che sancisce il criterio di economicità, non è consentita agli amministratori degli enti, ma richiede a sua volta espressa previsione di legge.

Inoltre, come è stato rilevato dalla Corte con riferimento a particolari operazioni di salvataggio pur previste dalla legge, "per tali costi... appare necessaria l'adozione, da parte del Ministero... di specifiche analisi a consuntivo che consentano una precisa valutazione delle vicende" (15).

7. Connessione tra criterio di economicità e programmazione dell'attività degli enti di gestione. La raffigurazione, nei termini esposti, del criterio di economicità si attaglia alla condotta di gestione delle società del gruppo che curano l'esercizio dell'attività imprenditoriale negli ambiti di rispettiva competenza.

Con riferimento all'ente pubblico di gestione, invece, la formula generale richiede un adattamento, in corrispondenza al peculiare modulo operativo dell'ente stesso che, come la Corte ha rilevato, non può svolgersi con la diretta immedesimazione in singole e specifiche operazioni di gestione, rientranti nella sfera di competenza delle società (16).

Funzione peculiare dell'ente di gestione, invero, è la razionale organizzazione del gruppo, la preordinazione delle li-

nee programmate di intervento nei diversi settori operativi, la conseguente verifica dei risultati alla stregua delle previsioni, e l'adozione delle misure di rimedio nel caso di scarti ingiustificati tra i primi e le seconde.

In riferimento a tale impegno il criterio di economicità trova essenzialmente applicazione nel momento programmatico, con la preordinazione delle linee di condotta della gestione, che siano coerenti con il principio dell'autosufficienza economica, e nel riscontro dell'effettivo conseguimento di tale risultato.

In tal guisa il criterio di economicità si compone in un indissolubile rapporto con il processo di programmazione; come è stato osservato in precedenti relazioni della Sezione, programmazione e criterio di economicità, nelle loro reciproche interconnessioni, si configurano come i canoni fondamentali della gestione, la prima delineandone la traccia attraverso l'individuazione degli obiettivi e la previsione dei mezzi di copertura dei fabbisogni finanziari, il secondo contrassegnando le modalità di svolgimento della condotta aziendale.

Alla stregua degli enunciati criteri la Corte ha mosso puntuali rilievi su indirizzi di gestione adottati dagli enti senza l'adeguata considerazione del criterio di economicità (17).

8. Funzioni degli organi di amministrazione degli enti di gestione e riparto delle competenze. Il modulo operativo degli enti di gestione, di cui si è fatto richiamo, sostanzia le com

petenze degli organi di amministrazione, secondo il riparto disposto dalle norme organizzative; pur nella diversità dei singoli ordinamenti, il ruolo preminente è ascrivito agli organi collegiali (Consiglio di amministrazione, Consiglio, Comitato di presidenza, Giunta esecutiva).

Nei termini esplicitati, compiti essenziali degli organi collegiali predetti sono la strutturazione del gruppo mediante la manovra delle partecipazioni azionarie; l'organizzazione dell'ente nell'articolazione degli uffici di principale rilievo; la scelta, o l'indicazione dei criteri di scelta, dei dirigenti di questi uffici e degli amministratori delle società; la formulazione degli indirizzi di gestione dei diversi settori operativi del gruppo; la verifica di corrispondenza a tali indirizzi dei dati previsionali delle società; il riscontro a consuntivo dei risultati, e l'adozione degli eventuali provvedimenti di rimedio.

Solo in tale prospettiva, come si è accennato, può trovare luogo l'esame di singole operazioni di gestione, di particolare rilevanza per il gruppo.

Nell'esercizio del controllo sugli enti la Corte ha rilevato come al descritto modello non sempre si adegui il concreto svolgimento delle funzioni degli organi collegiali; l'azione di governo di questi si è rivelata talora manchevole, con riferimento all'organizzazione del gruppo, e degli uffici e dei servizi dell'ente, nonché alle scelte degli amministratori delle società (18).

L'omesso esercizio di talune attribuzioni dell'organo collegiale è talora conseguente al deferimento delle medesime al Presidente, disposto secondo previsione dell'ordinamento statutario (così detta "delega di poteri"); ma la Corte ha avvertito come il concreto esercizio di tale facoltà non possa e spandersi al punto di privare l'organo collegiale dei suoi inalienabili poteri di indirizzo e di riscontro, che ne connotano la funzione propria e non delegabile (19).

Soprattutto, la segnalata condizione di ipofunzionalità degli organi collegiali trova talvolta manifestazione nella carenza di programmazione, nei termini descritti; un indice sintomatico di tale carenza è stato rilevato dalla Corte nella mancata o inadeguata valutazione nella sede collegiale delle variazioni spesso consistenti e non motivate dei dati previsionali relativi al medesimo esercizio, contenuti nei successivi documenti annuali di programmi pluriennali, nonché nella mancata verifica e analisi degli scarti dei dati consuntivi rispetto alle previsioni (20).

In sintesi, ne risulta la scarsa considerazione del momento programmatico, e del ruolo essenziale che esso riveste nella complessa gestione del sistema delle partecipazioni statali.

Deve infine rilevarsi come il difettoso modulo di funzionamento dell'organo collegiale dell'ente obiettivamente ostacoli l'azione di controllo della Corte, che in primo luogo si sostanzia degli elementi conoscitivi acquisiti dal magistrato nelle sedute collegiali. La soluzione alternativa, consistente nel-

la richiesta di informazioni e dati documentali, su argomenti non trattati nelle sedi collegiali, si presenta ovviamente molto più laboriosa ed impegna tempi molto più lunghi; onde ne risulta in definitiva pregiudicata la tempestività del referto al Parlamento, cui la Corte è tenuta per precetto costituzionale.

9. Esigenza di ricomposizione unitaria e di accordo operativo delle imprese a partecipazione statale. Nel corso della presente relazione è stata sotto diversi profili rilevata l'esigenza di un riordinamento del sistema delle partecipazioni statali. In questo quadro si inserisce l'auspicabile revisione di situazioni che presentano profili di anomalia rispetto al disegno organico, delineato dalla legge 1589 del 1956 con la previsione generale dell'inquadramento negli enti di gestione di tutte le partecipazioni azionarie alimentate dalle risorse della finanza statale. Come casi esemplari possono citarsi le Società REL e RIBS, operanti negli ambiti dei Ministeri dell'industria e dell'agricoltura, di cui la Corte ha rilevato la problematicità dell'effettivo riscontro dei requisiti di efficienza ed economicità della gestione (21).

Diversa, ma pur meritevole di approfondito esame, è la situazione della GEPI, sulla quale riferiscono le relazioni sui tre principali enti di gestione.

Nella delineata prospettiva, di un'ordinata ed omogenea composizione delle diverse componenti delle partecipazioni statali,

si avverte poi l'esigenza che nelle sedi di programmazione e di riscontro della condotta imprenditoriale degli enti e delle società, vengano praticate le scelte e adottate le iniziative necessarie per evitare l'insorgenza di rapporti di conflittualità che, come la Corte ha rimarcato, sono conseguenti a "sovrapposizioni produttive", e inevitabilmente adducono a sconcertanti "situazioni di rivalità e di concorrenza sui mercati", con "connesso dispendio di risorse" (22).

10. I rapporti tra gli enti di gestione e le strutture imprenditoriali private. In riferimento al tema da ultimo trattato deve farsi inoltre cenno del problema dei rapporti tra imprese a partecipazione statale ed imprese con capitale privato, per la dismissione di aziende da parte degli enti di gestione, e per la compartecipazione in iniziative produttive; problema di grande e crescente rilievo nel corso degli ultimi anni, che rinviene nel momento attuale la massima esponentza nelle vicende riguardanti i rapporti tra l'ENI e la Società Montedison, e in particolare la costituzione della Società ENI MONT, alla quale partecipano i due Gruppi.

L'argomento è diffusamente illustrato nella relazione sull'ENI, esercizi 1987 e 1988, che formula puntuali censure in ordine ai procedimenti seguiti, e ad alcune soluzioni adottate negli atti regolativi della nuova Società.

Nella sede di questa relazione generale non può non rimarcarsi, anche sulla scorta di precedenti esperienze interessanti

altri enti di gestione, come la fondamentale esigenza della massima chiarezza dei rapporti con la struttura imprenditoriale privata costituisca l'imprescindibile presupposto per gli operatori della sfera pubblica, al fine di realizzare con risultati positivi la difficile composizione dei differenziati interessi in gioco. A questa esigenza, come è esaurientemente illustrato nella precitata relazione sull'ENI, non ha corrisposto il comportamento degli organi di governo dell'Ente stesso, con le conseguenze negative che ne sono derivate, e che sono tuttora in corso di svolgimento.

11. La giurisdizione di responsabilità nei confronti degli amministratori degli enti di gestione. Infine, in connessione con l'istanza di ordine generale, di un più conveniente assetto delle strutture imprenditoriali pubbliche, di cui gli enti di gestione costituiscono figure di primo rilievo, si vuole far cenno della questione della giurisdizione di responsabilità nei confronti degli amministratori degli enti stessi; questione trattata nelle relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti predetti.

L'argomento ha formato da ultimo oggetto della determinazione di questa Sezione n. 2025 del 2 maggio 1989, deliberata in risposta a richiesta della V Commissione permanente della Camera dei Deputati, di "informazioni ed elementi di giudizio" in ordine ai fatti segnalati nelle precitate relazioni.

In sintesi, la questione trae origine dall'indirizzo traccia-

to dalla Corte di cassazione, che esclude la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori degli enti di gestione per i danni da questi arrecati agli enti stessi nell'esercizio di attività imprenditoriale. In tali ipotesi, a giudizio della Cassazione, deve invece affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario.

In tal guisa, quindi, il regime della responsabilità degli amministratori degli enti pubblici di gestione viene conformato alla disciplina dettata dal codice civile per gli amministratori delle società per azioni.

Ma, ha rilevato la Corte dei conti nelle relazioni e nella determinazione sopra richiamate, siffatta soluzione non è in concreto praticabile, poiché fa difetto nell'ordinamento degli enti di gestione l'organo assembleare delle società per azioni (assemblea degli azionisti), che è legittimato a promuovere l'azione di responsabilità.

Inoltre e soprattutto, deve poi notarsi, viene meno l'iniziativa del Procuratore generale della Corte stessa, la cui funzione, secondo giurisprudenza della Corte costituzionale, è intesa "a garantire l'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, evitando tra l'altro il sospetto di compiacenti omissioni o l'affermarsi di pratiche lassiste" (sentenze 5 aprile 1971, n. 68; 30 dicembre 1972, n. 211).

Per le esposte ragioni, avverte la precitata determinazione 2025, "l'attribuzione della competenza giurisdizionale al

giudice ordinario in sostanza verifica la sanzionabilità degli amministratori degli enti pubblici economici" (23).

"Le considerazioni svolte", conclude la determinazione stessa, "sono sottoposte all'Organo legislativo per le iniziative di rimedio, di cui questa Corte avverte la necessità".

Il richiamato avviso è rinnovato in questa sede, con la più puntuale indicazione dell'esigenza di appropriate iniziative legislative, di cui è peraltro già traccia nelle sedi parlamentari e di Governo (24).

NOTE

(1) Le ultime relazioni della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti di gestione, alle quali la presente relazione generale fa riferimento, sono raccolte negli Atti parlamentari della X legislatura, doc. XV n. 45 (relazione ENI, esercizi 1984, 1985, 1986); doc. XV n. 48 (relazione IRI, esercizio 1987); doc. XV n. 78 (relazione EFIM, esercizio 1987); doc. XV n. 80 (relazione EAGC, esercizio 1987).

La stessa relazione generale richiama inoltre le relazioni deliberate dalla Sezione, in corso di trasmissione al Parlamento, sull'ENI (esercizi 1987 e 1988), sull'EFIM (esercizio 1988), sull'EAGC (esercizio 1988).

Dell'ordinamento delle partecipazioni statali trattano le relazioni della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato (Atti parlamentari, X legislatura), nei capitoli riguardanti il Ministero delle partecipazioni statali (vol. II, parte seconda, Sez. II); nella presente relazione è fatto in particolare riferimento alle relazioni per l'esercizio finanziario 1987 (doc. XIV n. 2), e per l'esercizio 1988 (doc. XIV n. 3).

(2) Relazione IRI, esercizio 1987; relazioni sul rendiconto generale, esercizi 1987 e 1988.

(3) Relazione sul rendiconto generale, esercizio 1987.

(4) Relazioni sul rendiconto generale, esercizi 1987, 1988.

(5) Relazioni sul rendiconto generale, esercizi 1987, 1988.

(6) Il riferimento nel testo si appunta alla citata relazione sul rendiconto generale, esercizio 1988 (vol. I, parte seconda, Sez. I, capo II), che fa richiamo del "documento Cassese-Rossi", concernente la "riforma del sistema di governo e di gestione delle partecipazioni statali".

(7) Le sommarie indicazioni del testo fanno specifico riferimento al "primo censimento degli aiuti di Stato nella Comunità europea", della Commissione delle Comunità europee, 1989 (CB - 55 - 89 - 455 - IT - C), attualmente in esame presso la X Commissione permanente del Senato.

(8) Relazione EAGC, esercizio 1987; relazione EFIM, esercizi 1987, 1988 (con particolare riferimento, in quest'ultima, all'esigenza di adeguare la programmazione degli investimenti alle previsioni del corrispondente volume dell'indebitamento).

(9) Relazione sul rendiconto generale, esercizio 1987. Delle direttive in questione fa richiamo anche la relazione EFIM, esercizio 1987.

(10) Nei termini richiamati si è espressa la determinazione di Sezione 1 luglio 1975, n. 1248.

(11) Nel testo è fatto riferimento alla direttiva della Commissione CEE 25 giugno 1980 n. 723, della quale tratta il referto delle Sezioni riunite della Corte dei conti, deliberato il 13 novembre 1989 in risposta alla richiesta del Senato della Repubblica di elementi informativi in tema di aiuti statali alle imprese.

(12) Sezione del controllo sugli atti delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 125 del 7 giugno 1958.

(13) Parere del CNEL sull'ordinamento delle partecipazioni statali n. 4/27 del 12 febbraio 1962.

(14) Relazione EFIM, esercizio 1987; relazioni ENI.

(15) Relazione sul rendiconto generale, esercizio 1987, che fa richiamo dei rilievi formulati nelle relazioni sulla gestione finanziaria degli enti in esame.

(16) Relazione EAGC, con specifico riferimento all'attività promozionale svolta all'estero dallo stesso ente di gestione.

(17) Relazione ENI, esercizio 1986; relazione EFIM, esercizio 1988; precedentemente, determinazione 1248 del 1975, cit. In particolare, la relazione ENI, esercizi 1987 e 1988, rimarca l'esigenza ancor più accentuata del rispetto del criterio di economicità per le attività non rientranti tra i compiti istituzionali propri dell'Ente (quali, nel caso, le attività gior-

nalistiche e editoriali).

(18) Relazioni ENI; relazione EFIM, esercizio 1987.

(19) Relazioni ENI.

(20) Relazione ENI, esercizio 1986; relazioni EFIM. Un'analisi particolarmente approfondita è svolta nella relazione EAGC esercizio 1988, in cui sono poste in evidenza le variazioni, di notevole entità, tra le diverse previsioni relative all'esercizio 1988, formulate dall'Ente nei precedenti esercizi, e lo scarto negativo, rispetto alle previsioni stesse, dei dati di consuntivo.

(21) Relazioni sul rendiconto generale, esercizi 1987, 1988.

(22) Relazione EFIM, esercizio 1987; in termini analoghi relazione ENI, esercizi 1987 e 1988.

(23) Alla medesima conclusione sono pervenute le Sezioni riunite della Corte dei conti, con la deliberazione n. 330 del 21 marzo 1983.

(24) Nel testo è fatto riferimento al disegno di legge del Governo sul riordinamento della Corte dei conti, attualmente in esame presso le Sezioni riunite della Corte stessa per la formulazione del parere di competenza, nonché alla proposta di

legge presentata alla Camera dei Deputati il 24 luglio 1989 (A.C. 4128), che richiama espressamente la sopra citata determinazione 2025 del 2 maggio 1989, e la precedente relazione sull'EFIM.