

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 603

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FRANCHI, ALMIRANTE, ALPINI, BAGHINO, BERSELLI, CARADONNA, DEL DONNO, FINI, GUARRA, LO PORTO, MACALUSO, MACERATINI, MARTINAT, MASSANO, MATTEOLI, MAZZONE, MENNITTI, MITOLO, NANIA, PARIGI, PARLATO, PAZZAGLIA, PELLEGATTA, POLI BORTONE, RALLO, RAUTI, RUBINACCI, SERVELLO, SOSPIRI, STAITI DI CUDDIA DELLE CHIUSE, TASSI, TATARELLA, TRANTINO, TREMAGLIA, VALENSISE**

*Presentata il 6 luglio 1987*

Istituzione dello Schedario nazionale degli enti pubblici e privati finanziati con pubblico denaro e norme concernenti le nomine dei loro organi direttivi. Potenziamento della vigilanza dello Stato e del controllo della Corte dei conti

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Si presenta anche in questa legislatura la proposta di legge n. 1674 del 10 maggio 1984 perché quanto mai attuale in relazione alle successive esperienze. Lo Stato moderno partecipa quotidianamente a finalità e realizzazioni sempre più ampie ed incidenti nei vari aspetti e nei singoli settori della vita del paese, ed in questa attività è costretto a servirsi di enti, di aziende, istituti, appositamente costituiti, dando vita a quella che viene chiamata l'amministrazione indiretta dello Stato.

La dinamica attuale, quindi, postula, a monte, scelte preliminari sulle modalità ed i tipi di intervento mentre, a valle, impone la creazione degli uomini chiamati alle cariche ed agli incarichi.

Il fenomeno in atto, dettato soprattutto dalla spinta tecnico-scientifica che stimola ogni campo della vita civile, dovrebbe comportare sul piano parlamentare la sempre più evidente necessità di tecnicizzare e di specializzare la legislazione in relazione alle concrete e mutevoli esigenze del momento dato che de-

termina una sempre più vasta ed ulteriore estensione dei poteri dell'esecutivo.

In tal modo, con la progressiva espansione delle attività dello Stato si registra un ridimensionamento dell'ambito entro il quale si manifesta la funzione delle Camere, con l'obiettivo necessità di considerare la opportunità di dar vita ad un nuovo tipo di rapporti fra il Parlamento — conservandogli la natura di organo fondamentale del nostro sistema — ed il Governo cui spetta la attuazione delle scelte volute dal legislatore.

Ben sappiamo come la funzione ispettiva del Parlamento attraverso i tradizionali istituti della mozione, della interrogazione, della interpellanza, delle commissioni di inchiesta abbia perduto gran parte del proprio valore e della propria incidenza e ciò proprio nel momento — e forse anche e più esattamente « a causa » — dei sempre più estesi poteri dell'esecutivo.

In concomitanza con questo fenomeno ne va posto in rilievo anche un altro: l'esecutivo non esprime più un concetto unitario nella gestione dei suoi poteri ma si colloca quale punto di incontro di diverse correnti e tendenze politiche che, unite al vertice — nel Consiglio dei ministri — cercano sempre più ampi spazi e maggiori presenze negli organi di attuazione, negli enti pubblici, nelle aziende, negli istituti, a cominciare da quelli a carattere nazionale, scendendo via via a quelli locali.

Per conoscere quanti siano ed in quale effettiva condizione versino questi organi dell'amministrazione indiretta dello Stato gli strumenti ispettivi delle due Camere non hanno più una concreta efficacia e quella fascia di organi, che genericamente vengono denominati il « sottobosco », sfugge al controllo dell'organo naturalmente competente. Con il trascorrere del tempo gli enti, sfuggendo al controllo del Parlamento, si trasformano in feudi, in fonti di prebende, che sopravvivono non solo al di là delle necessità per cui vennero istituiti ma, al sorgere di ogni nuova coalizione governativa, servono da compensazione fra i vari partiti che partecipano al potere.

Così la scelta degli uomini preposti alle direzioni dei singoli organi, e che teoricamente ne hanno la responsabilità, ormai non avviene quasi più in base a competenze tecniche ma obbedisce solo alla alchimia politica per cui si finisce con l'incidere negativamente sulla funzionalità e sull'efficienza dell'amministrazione dello Stato nel suo complesso considerata.

Riteniamo, quindi, necessario ed indilazionabile riportare sotto il controllo del Parlamento il « sottobosco » ponendo delle norme di legge che lo costringano a manifestarsi nella maggiore estensione ed esattezza possibili, in modo da essere, almeno periodicamente, sottoposto al controllo delle Camere.

La presente proposta di legge, in certo qual modo, tende ad integrare quanto disposto dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, in merito alla partecipazione della Corte dei conti al controllo delle gestioni finanziarie degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e, da quello del 4 dicembre 1956, n. 1404, sulla soppressione e messa in liquidazione di enti di diritto pubblico e di altri enti sotto qualsiasi forma costituiti, soggetti a vigilanza dello Stato e comunque interessanti la finanza locale. Infatti, nelle singole norme proposte, oltre ad affrontare la problematica della distribuzione fra i partiti degli organi del sottogoverno, si cerca di porre dei controlli continuativi in merito alla utilizzazione dei fondi erogati dallo Stato e dai suoi organi ai vari enti comunque interessati.

Si tratta di stanziamenti relevantissimi che, attraverso infiniti canali, raggiungono e si disperdono fra enti di tutti i tipi e generi, e nella maggior parte dei casi, non risulta molto evidente quale ne sia la effettiva utilizzazione.

In primo luogo riteniamo indispensabile conoscere quanti siano oggi gli enti pubblici — al di là delle indicazioni contenute nella legge 21 marzo 1958, n. 259, sulle aziende ed imprese soggette alla vigilanza dello Stato nonché degli altri enti — o quale mai altra denominazione abbiano — che ricevono anche non continua-

tivamente, con tributi, finanziamenti, dotazioni o quanto altro economicamente rilevante da parte sia dello Stato sia degli enti regione e locali.

Per raggiungere questo scopo abbiamo ritenuto necessario prevedere la istituzione, alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, di uno schedario nazionale, ove gli enti sopra ricordati dovranno far pervenire i dati essenziali per la loro individuazione, composizione nominativa degli organi direttivi sia collegiali sia individuali, tipo e formazione del capitale e dei finanziamenti e, annualmente, una volta istituito lo schedario, comunicare i conti consuntivi e quelli di previsione della spesa con particolare riferimento alle variazioni intervenute negli ultimi dodici mesi per quanto concerne le cariche, quelle statutarie e così via.

Inoltre, e questa ci sembra essere una concreta necessità per comprendere meglio il funzionamento, nello schedario verranno iscritte le società economico-finanziarie alla cui gestione, capitale o dotazione partecipano direttamente o indirettamente gli enti sopracitati, con l'indicazione delle partecipazioni per quota e per ammontare.

In tal modo si confida di poter avere una certa quale visione, anche se non completa ed esauriente, del complesso intrecciarsi dei molti interessi in atto, per tutte quelle determinazioni che il Parlamento riterrà di dover prendere.

Infatti, competerà al Presidente del Consiglio dei ministri presentare ogni anno la « Relazione sullo stato degli enti » motivando in modo particolare la situazione di quelli i cui scopi istituzionali siano cessati o non più perseguibili o che si trovano nella concreta impossibilità di attuare i propri scopi statutari oppure versano in condizioni di grave dissesto economico-finanziario, in modo da richiedere l'attivazione della legge 4 dicembre 1956, n. 1404, sulla liquidazione degli enti superflui che, dalla sua entrata in vigore, sembra essere stata applicata solo in qualche decina di casi. Inoltre, il Presidente del Consiglio indi-

cherà di quali enti possa essere utile la fusione, l'assorbimento, la concentrazione ed anche se per determinate finalità non sia opportuna una assunzione diretta da parte dello Stato stesso.

È da notare infine — argomento forse non fondamentale ma certamente non meno importante — che i periodici mutamenti di vertice comportano anche nuove segreterie, nuovi gabinetti, nuovi orientamenti e nuovi uomini negli organi sussidiari e dipendenti dagli stessi enti, evitando il permanere di incrostazioni burocratiche e paraburocratiche con gli annessi inconvenienti che determinano.

Passiamo, ora, al secondo capo della nostra proposta di legge, quello che concerne la composizione degli organi collegiali direttivi e che parte dal presupposto che un organo del genere, proprio per dimostrare funzionalità ed efficienza, può ben essere composto da un numero limitato di persone in quanto — l'esperienza lo insegna — quanto più pletorico è il vertice tanto più pesante ne è la conduzione.

Ci sembra che qualsiasi ente, con un consiglio direttivo composto al massimo da nove membri, ed un collegio dei revisori dei conti formato — sempre al massimo — di cinque persone possa veramente funzionare quale mai sia la portata ed i compiti dell'ente, della impresa o della azienda cui è preposto.

Nella composizione degli organi direttivi collegiali vanno rispettate due regole:

1) non meno di due quinti dei componenti non può appartenere alle amministrazioni dello Stato, delle regioni o degli enti locali;

2) non possono in alcuni modo farne parte:

a) i dipendenti del Ministero cui compete la vigilanza nonché quelli delle amministrazioni dello Stato, degli enti regionali o locali che, comunque, assolvono mansioni inerenti all'esercizio della vigilanza;

b) i dipendenti dei Ministeri del bilancio, del tesoro, delle finanze e delle partecipazioni statali;

c) i componenti dei Consigli superiori di quei ministeri che debbono esprimere pareri sulle iniziative dei singoli enti;

d) i magistrati della Corte dei conti;

e) i magistrati del Consiglio di Stato;

f) gli avvocati ed i procuratori della Avvocatura dello Stato.

La portata delle esclusioni e la loro scelta appare intuitiva: evitare fino a che possibile che i controllori partecipino alla attività degli enti controllati, in modo da ridare alla fondamentale funzione della vigilanza tutto il suo peso e la sua dignità evitando così — come avviene in parecchi enti — che nei rispettivi consigli di amministrazione vi siano funzionari proprio di quel Ministero al quale compete la vigilanza, per cui molte cose possono sfumarsi all'ombra di questi funzionari controllori-controllati.

Il problema è ben noto ma, quantunque il Parlamento ne sia stato più volte investito, a cominciare dalla ormai lontana commissione Sturzo, non è mai stato portato ad una adeguata soluzione legislativa.

Il problema, quindi, va riproposto distinguendo il più possibile la funzione della amministrazione dello Stato da quella della gestione degli enti.

Nella proposta di legge, inoltre, affermiamo altri due principi che riteniamo di sostanziale rilevanza: con il primo abbiamo proposto che la responsabilità degli organi direttivi sia sempre collegiale, con ciò significando il divieto di delegare o di demandare — anche solo di fatto — a singole persone oppure a comitati esecutivi, ristretti, speciali, le attribuzioni proprie dell'organo direttivo inteso nel suo complesso. Con ciò cerchiamo di contenere, fin dove è possibile, il non corretto uso dell'istituto della delega per cui i componenti del consiglio direttivo o si sottraggono ai propri obblighi istituzionali demandando, oppure tentando di accentrare nelle proprie mani, i vari poteri,

per cui il principio della responsabilità connesso all'incarico o si moltiplica oppure sfuma determinando sempre delle anomalie di gestione.

Confidiamo che questo malvezzo possa essere contenuto anche in relazione al limitato numero di componenti gli organi collegiali direttivi, come abbiamo previsto, che non dovrebbe consentire una agevole ripartizione delegata dei poteri.

Non di meno — e ce se ne rende conto — in determinati casi la delega dei poteri è necessaria ed utile. Ammessa la eccezione, abbiamo ritenuto che la sua concessione vada preventivamente prevista o nella stessa legge istitutiva dell'ente o nel suo statuto, che sia data per iscritto con la indicazione della durata che, nel massimo, non potrà eccedere i dodici mesi né essere rinnovata anche a terza persona, con la espressa indicazione delle delimitazioni dell'oggetto e dei relativi poteri.

Con questi accorgimenti si tende soprattutto a confermare la responsabilità dell'organo direttivo in modo da rendere — correlativamente — più semplice e più incidente la funzione di vigilanza.

Anche sull'esercizio del potere di vigilanza si è dettata una norma specifica stabilendo che questo fondamentale ed insostituibile atto dello Stato sia sempre ed unicamente svolto da un solo organo, cioè da quello da cui l'ente dipende o, nel caso in cui l'attività dell'ente stesso sia complessa, dall'organo dello Stato maggiormente qualificato in relazione alla natura ed all'attività dell'ente stesso.

Da quanto sin qui esposto la funzione di controllo sugli enti si dovrebbe estrinsecare nel seguente modo:

1) loro registrazione nello schedario nazionale;

2) esclusiva competenza di un solo organo dello Stato nell'esercizio dei poteri di vigilanza;

3) esclusione dagli organi direttivi dell'ente:

a) di dipendenti dell'organo dello Stato che ne ha il controllo e di quelli di

altre amministrazioni che per qualsiasi titolo direttamente o indirettamente possono essere interessati alla vigilanza;

b) di dipendenti dei Ministeri del tesoro, bilancio, finanze e partecipazioni statali;

c) dei componenti dei consigli superiori che in ragione del loro ufficio possono essere interessati all'attività dell'ente;

d) dei magistrati della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, dei procuratori ed avvocati dell'Avvocatura dello Stato;

4) contenimento in un numero limitato dei componenti degli organi direttivi con specifico obbligo dell'esercizio collegiale dei poteri.

Infine, gli ultimi articoli della nostra proposta di legge tendono a rafforzare e rendere più efficace il controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti finanziati dallo Stato in base alla legge 21 marzo 1958, n. 259.

Chi si sia premurato di leggere le relazioni che puntualmente e diligentemente la Corte dei conti invia annualmente alle Camere sulla gestione degli enti avrà rilevato come questa fondamentale funzione di indirizzo e di controllo incontri delle specifiche difficoltà per la mancanza di uniformità delle contabilità anche fra enti simili e, soprattutto, per la limitatezza dei poteri attribuiti alla Corte il cui controllo può aver luogo solo e soltanto sulla documentazione prodotta dall'ente controllato.

Avendo altamente apprezzato l'opera sin qui svolta dalla Corte dei conti nella sua certissima fatica, pensiamo utile e necessario, in questa opera di moralizzazione e di controllo della gestione degli enti con partecipazione di capitali dello

Stato, di attribuire alla Corte stessa un potere ispettivo autonomo.

Qualora se ne rilevasse l'opportunità il presidente della Corte dei conti dovrebbe disporre, con proprio decreto, la ispezione dell'ente dandone mandato ad un magistrato, coadiuvato eventualmente da esperti e da consulenti.

Il magistrato ispettore deve aver accesso a tutta la documentazione dell'ente, nulla escluso, e poter convocare a chiarimento i componenti dell'organo direttivo ed il personale dipendente. I risultati dell'ispezione saranno specificamente compresi nella relazione annuale al Parlamento.

Data la complessità di questa legge chiediamo, per alcuni aspetti, che il Governo sia delegato ad emanare i necessari decreti aventi valore di legge ordinaria e che, nel contempo, con la collaborazione di una Commissione parlamentare, sia emanato un regolamento di esecuzione.

Onorevoli colleghi, con la presente proposta di legge cerchiamo di prevedere una maggior correttezza nella conduzione e nell'amministrazione degli enti, istituti ed aziende alla cui gestione lo Stato partecipa con i fondi dell'erario; cerchiamo di conoscere quale e quanti siano gli enti che partecipano a queste erogazioni; intendiamo condizionare baronie, feudi e incrostazioni; auspichiamo un superamento del « mercato » politico degli incarichi portandolo alla luce del Parlamento; intendiamo particolarmente, evitare che la cosiddetta amministrazione indiretta dello Stato permanga al di fuori del controllo delle Camere che, in questa specifica nuova funzione, possono trovare una maggiore validità delle loro attività di indirizzo e di controllo.

Confidiamo, quindi, che gli onorevoli colleghi vorranno esprimere il loro meditato parere e confortarci con la loro approvazione.

PAGINA BIANCA

**PROPOSTA DI LEGGE**

PAGINA BIANCA



## PROPOSTA DI LEGGE

## CAPO I.

## ART. 1.

1. È istituito, alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, lo schedario nazionale degli enti pubblici, delle imprese, delle aziende, soggetti alla vigilanza dello Stato nonché degli altri enti comunque denominati che, anche non continuativamente, ricevono contributi, finanziamenti, dotazioni o quanto altro economicamente rilevabile da parte dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

## ART. 2.

1. Nello schedario nazionale sono registrate anche le società economiche e finanziarie alla cui gestione, capitale o dotazione, partecipano direttamente o indirettamente gli enti pubblici, gli enti, le imprese e le aziende di cui all'articolo 1.

## ART. 3.

1. Gli enti, complessivamente indicati all'articolo 1, e le società di cui all'articolo 2, entro sei mesi dalla pubblicazione del regolamento di attuazione della presente legge, comunicano allo schedario nazionale i dati relativi alla rispettiva costituzione, natura e finalità, alla composizione nominativa dell'organo direttivo e delle più importanti cariche, alla provenienza e consistenza del capitale, comunque inteso; gli enti inoltre comunicano la quota e l'ammontare delle partecipazioni nelle attività di società economico-finanziarie.

2. Ogni anno, entro sessanta giorni dalla approvazione degli organi statuari,

gli enti e le società trasmettono allo schedario nazionale copia del conto consuntivo e dello stato di previsione della spesa con la specifica indicazione delle variazioni dello statuto, e dei punti di cui al comma 1, avvenute nell'anno.

#### ART. 4.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro che ha la vigilanza, in caso di mancato adempimento degli obblighi di cui all'articolo 3, ordina la sospensione o la soppressione dei finanziamenti comunque erogati anche ad opera di enti regionali o locali, oppure la revoca degli organi direttivi.

#### ART. 5.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, entro il 1° ottobre di ogni anno, presenta al Parlamento la relazione sullo stato degli enti con particolare riguardo alla loro partecipazione a società economico-finanziarie e, ai fini dell'applicazione della legge 4 dicembre 1956, n. 1404, sulla soppressione degli enti superflui, indica motivatamente quelli i cui fini istitutivi sono cessati o non più perseguibili o che versano nella concreta impossibilità di attuare i propri scopi statutari, oppure quelli di cui ritiene utile la fusione, l'assorbimento o la concentrazione con enti similari o la assunzione delle loro finalità da parte dello Stato.

### CAPO II.

#### ART. 6.

1. Il numero dei componenti gli organi direttivi collegiali degli enti di cui alla presente legge non può essere superiore a nove; di questi solo i due quinti possono dipendere da amministrazioni dello Stato, delle regioni o di enti locali.

2. Per le necessarie modifiche delle leggi istitutive, al fine di uniformarle al disposto del comma 1, il Governo è delegato ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge decreti aventi valore di legge ordinaria anche in relazione a quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 7 della presente legge e dall'articolo 9.

#### ART. 7.

1. Gli organi direttivi esercitano, in stretta collegialità, le attribuzioni loro spettanti e non possono demandarle né delegarle, anche solo di fatto, a comitati esecutivi o organi similari.

2. Unicamente per specifici casi, sempre che siano previsti da disposizioni di legge o dallo statuto, il presidente oppure uno o più componenti dell'organo direttivo possono essere delegati a svolgere attribuzioni proprie dell'organo collegiale.

3. In questi casi la delega è data esclusivamente per iscritto con la precisa delimitazione dell'oggetto dei poteri e della durata che non può essere superiore a dodici mesi, non rinnovabile neppure ad altro componente dell'organo direttivo.

#### ART. 8.

1. I dipendenti del Ministero cui compete la vigilanza degli enti nonché quelli delle altre amministrazioni dello Stato, degli enti regionali e locali che comunque assolvono mansioni inerenti all'esercizio della vigilanza; i dipendenti dei Ministeri del bilancio, del tesoro, delle finanze e delle partecipazioni statali; i componenti dei consigli superiori dei Ministeri cui compete il parere su provvedimenti degli organi direttivi degli enti; i magistrati della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, nonché gli avvocati ed i procuratori dell'Avvocatura dello Stato, non possono, a qualsiasi titolo, far parte degli organi direttivi o degli organi di revisione dei conti.

## ART. 9.

1. Il collegio per la revisione dei conti, comunque denominato, non può essere composto da più di cinque persone.

2. Il presidente dell'organo di revisione per gli enti, istituti o aziende a carattere nazionale è nominato dal Ministro del tesoro ed un componente è nominato dal Ministro cui compete la vigilanza.

## ART. 10.

1. La vigilanza sui singoli enti è esercitata esclusivamente da un solo organo dello Stato.

2. In caso di attività complessa dell'ente, la vigilanza spetta all'organo maggiormente qualificato in relazione alla natura o all'attività dell'ente stesso.

3. Il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, determina con proprio decreto la competenza all'esercizio dei poteri di vigilanza.

## ART. 11.

1. Gli enti di cui all'articolo 1 della legge 21 marzo 1958, n. 259, compilano annualmente lo stato di previsione della spesa ed il conto consuntivo secondo le norme uniformi stabilite con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

## ART. 12.

1. Il presidente della Corte dei conti, ai fini dell'acquisizione di elementi per l'esercizio del controllo, può disporre con proprio decreto ispezioni agli enti sottoposti a controllo in forza della legge 21 marzo 1958, n. 259.

2. Il magistrato incaricato della ispezione può essere assistito da esperti o consulenti designati, anche con successivo decreto, dal presidente della Corte dei conti.

## ART. 13.

1. Nel corso delle ispezioni il magistrato ha accesso a tutta la documentazione, nessuna esclusa, dell'ente ed ha i più ampi poteri per ottenere chiarimenti, informative o quanto altro necessario sia dagli organi direttivi, sia dai singoli componenti come anche dal personale dell'ente.

2. La relazione sulla ispezione è allegata alla relazione annuale della Corte dei conti al Parlamento.

## ART. 14.

1. Il Governo, sentita una Commissione di nove deputati e di nove senatori, nominati dal Presidente delle due Camere, è autorizzato ad emanare il regolamento di esecuzione della presente legge entro quindici mesi dalla data della sua entrata in vigore.

2. Il Consiglio di Stato è tenuto ad esprimere il proprio parere sul regolamento entro il termine massimo di novanta giorni; trascorso inutilmente tale termine non prorogabile, si ritiene che il parere sia stato favorevole.