

N. 238-238 bis-238-ter-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE LEONARDI, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 19 luglio 1963 (Stampato n. 50)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(MEDICI)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 19 luglio 1963*

Stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964

Presentata alla Presidenza il 27 settembre 1963

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI COLLEGHI! — In questa relazione noi cercheremo di introdurre la discussione su alcuni problemi delle partecipazioni statali che riteniamo particolarmente importanti e che dovrebbero essere oggetto anche di ulteriori indagini. Nessuna ambizione quindi di completezza. Anche per questa ragione la nostra relazione non avrà alcun carattere descrittivo.

Non sono le descrizioni che fanno particolarmente difetto dei vari settori, dei metodi di finanziamento e simili, ma, semmai, l'esame critico dei fenomeni descritti e principalmente del funzionamento degli Enti di gestione e delle Aziende a partecipazione statale nei loro rapporti interni ed in quelli esterni rispetto al sistema economico in generale, il Governo, il Parlamento. È su questi argomenti che noi cercheremo di soffermare la nostra attenzione.

A sette anni di distanza dalla sua costituzione, l'organizzazione del Ministero delle partecipazioni statali è insoddisfacente e non corrisponde ai compiti che noi crediamo che esso debba svolgere e che gli attribuiamo dando voto favorevole alla legge istitutiva, nel dicembre 1956.

Ovviamente non si tratta di un problema organizzativo ma di un problema politico.

La organizzazione di un Ministero dipende dalla politica che si vuole fare, come, d'altra parte, il modo in cui il Governo utilizza gli strumenti economici di cui può direttamente disporre, in questo caso le partecipazioni statali, è indicativo per la scelta della politica economica.

È in questo quadro che deve essere situato il nostro voto negativo al bilancio del Ministero delle partecipazioni statali la cui istituzione era stata, e lo è tuttora, da noi valutata positivamente come un atto innovatore, o che, almeno, tale potrebbe essere.

Non si può certo dire che la legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali costituisca un buon esempio di chiarezza. In essa abbondano i termini ambigui che si prestano a varie e contrastanti interpretazioni. Tipicamente in questo senso la richiesta formulata nell'articolo 3 di inquadramento

delle partecipazioni statali in « Enti autonomi di gestione, operanti secondo criteri di economicità ».

Grande è la varietà delle formule organizzative alle quali possono corrispondere enti di gestione, più o meno integrati e più o meno omogenei, così per il grado di autonomia che può venire loro concesso, e così, infine, diverse sono le interpretazioni della cosiddetta « economicità ».

Già altri (Vedi relazione Dami al bilancio del Ministero delle partecipazioni statali 1961-1962) hanno messo in evidenza la contraddizione tra quanto disposto dalla legge (citato articolo 3) « Le Partecipazioni verranno inquadrate in Enti autonomi di gestione... » e quanto è stato successivamente fatto, mantenendo inalterata la situazione esistente dei due grandi gruppi I. R. I. ed E. N. I. nei quali sono rimasti inquadrati la massima parte delle partecipazioni statali mentre il nuovo inquadramento è stato limitato ad alcune aziende del tutto marginali, termali, cinematografiche od altro.

Nessuno si oppone certo per principio a che gli enti di gestione e le aziende dipendenti godano di autonomia e che vengano gestiti secondo criteri di economicità. Il problema consiste nel vedere quale interpretazione viene, nei fatti, data a queste parole.

È proprio dal significato che si attribuisce ai criteri di economicità che deriva il carattere della autonomia. Se con la prima si intendono risultati di mercato e quindi risultanze attive di bilancio, la seconda, cioè l'autonomia non può essere intesa se non in senso privatistico, cioè di libertà di scelta e di decisione per meglio adattarsi alle indicazioni del mercato allo scopo di ottenere i migliori risultati di bilancio possibile.

Se, invece, si considerano come rispondenti a criteri di economicità il comportamento, le scelte e le decisioni, atti a permettere il raggiungimento, con i minori costi possibile, di obiettivi scelti dalle autorità politiche e quindi, innanzi tutto, da questo Parlamento, la autonomia delle aziende e degli enti di gestione non può più essere riferita alle forze del mercato ma si riduce nell'ambito

dei summenzionati obiettivi e alla ricerca ed applicazione dei mezzi e dei metodi più adatti per raggiungerli con i minori costi possibile.

In questo caso l'ambito della autonomia degli Enti di gestione e delle aziende sarà determinato dal grado di dettaglio degli obiettivi fissati, sarà quindi problema di equilibrio che dovrà essere risolto caso per caso a seconda delle circostanze e comunque, successivamente alla scelta, di carattere politico, di uno dei due indirizzi summenzionati.

Qualsiasi soluzione intermedia può solo portare all'arbitrio, alla irresponsabilità e quindi anche a sperpero di denaro.

Si deve d'altra parte osservare che diverse forze sono confluite nella formulazione della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali che avrebbe dovuto rispondere a diverse esigenze.

Generale era però l'esigenza di un più razionale ordinamento delle partecipazioni statali che si erano venute sviluppando in modo generalmente occasionale nel corso di un trentennio, moltiplicandosi come numero ed in settori diversi, e di un loro maggior controllo.

A questo proposito il professor Giacchi nella sua relazione sull'I. R. I. aveva fatto osservare come questo Istituto « presentasse la paradossale combinazione di un immenso patrimonio di Stato, con una amministrazione che è praticamente avulsa dallo Stato », come le funzioni e i compiti dei suoi dirigenti fossero in realtà fondati sul nulla e come essi avessero, come unico testimone della loro fedeltà ed efficienza, la propria coscienza ma come questa non fosse un metro accettabile per un sano ordinamento statale.

Queste considerazioni che riportiamo testualmente in calce (1) non si riferiscono

(1) Le conseguenze della posizione dell'I. R. I. per la situazione generale del Paese.

I difetti dell'attuale situazione dell'I. R. I. nella regolamentazione giuridica, nelle direttive politiche nella gestione economica, nei rapporti di lavoro, non si limitano a pesare sulla vita dell'Istituto e del gruppo di Aziende da esso controllate.

Da essi risultano gravi conseguenze per l'intera vita politica, economica e sociale del Paese. La stessa ricorrente ed insistente critica che con ogni argomento, buono o cattivo, acuto o superficiale, obiettivo o interessato, si muove all'esistenza stessa dell'I. R. I., costituisce una realtà politica da non trascurare e a cui porre riparo al più presto. Che lo Stato controlli infatti un gruppo di Aziende senza che se ne vedano le ragioni, e tanto più quando ciò importa una spesa

ovviamente solo all'I. R. I. ma al sistema delle partecipazioni statali e si può dire all'intervento dello Stato nella produzione nel suo complesso.

L'onorevole De Cocci, relatore della X commissione permanente (Industria) al progetto di legge istitutivo del Ministero delle partecipazioni statali affermava:

pubblica molto ingente, costituisce per l'opinione pubblica italiana una grave ragione di indebolimento e di perdita di prestigio del potere politico. Se si volesse distinguere il Paese nelle tre categorie produttive degli imprenditori, dei professionisti e dei lavoratori dipendenti, si potrebbe dire che dai primi l'I. R. I. è visto come un grave ostacolo alle loro attività economiche, nei secondi esso urta, con la sua incerta natura il loro spirito logico e chiaro, per gli ultimi esso rappresenta una continua ragione di dubbio circa la grande speranza che lo Stato attuale riesca ad attuare senza violenze rivoluzionarie e senza costrizioni alla libertà, un decisivo intervento nella struttura economica e sociale nazionale.

L'I. R. I. finisce così con l'essere « l'uomo malato » della nostra vita nazionale, e poiché esso è, almeno in un certo senso, parte dello Stato democratico, la malattia si comunica a tutto l'organismo politico italiano.

E, se si guarda a fondo, questa considerazione da parte dell'opinione pubblica non è ingiustificata. L'I. R. I. nella struttura attuale, presenta la paradossale combinazione di un immenso patrimonio dello Stato con una amministrazione che è praticamente avulsa dallo Stato. Esso costituisce così il più cospicuo esempio di quella forma di « nuovo feudalismo », di cui politici e studiosi di vari Paesi hanno già visto profilarsi la minaccia. Proprio come nelle formazioni feudali, una grande porzione di potere è attribuita a persone che, una volta ricevutane l'investitura, lo esercitano a proprio giudizio, con una specie di sovranità non fondata né sulla partecipazione diretta al potere pubblico né sul diritto privato di proprietà, ma soltanto sul titolo di nomina.

Questo complesso di funzioni e di poteri fondati in realtà sul nulla, e cioè né su norme giuridiche apposite né su titolarità patrimoniali, fa sì che nell'I. R. I. attuale manchino entrambe le ragioni del potere e dell'iniziativa: la proprietà individuale oppure la regolamentazione giuridica delle funzioni e delle responsabilità pubbliche. A nessuna delle due molle di ogni attività pratica, e quindi di ogni ordinamento, rispondono oggi realmente i dirigenti dell'I. R. I. e delle aziende da esso controllate. Così che si può dire che essi hanno finora risposto soltanto di fronte alle loro coscienze. Ma uno Stato è soprattutto un ordinamento esterno e non può fondarsi in un suo settore solamente sulla coscienza morale.

Di qui l'esigenza improrogabile di un nuovo ordinamento per l'I. R. I.

« La creazione del nuovo Ministero e l'attuazione della legge istitutiva costituiscono un'ottima occasione perché venga una buona volta riesaminata l'intera materia, non solo delle partecipazioni, ma anche delle gestioni dirette, in modo che ogni gestione possa essere ricondotta ad un tipo avente i caratteri strutturali ben precisi ».

Questo diffuso desiderio di maggior ordine e di maggiore controllo derivava dall'ormai maturato riconoscimento dei danni economici provocati dal mancato coordinamento delle attività delle partecipazioni statali — illustrati in occasioni ed in relazioni diverse, di diverse organizzazioni e partiti — non solo, ma forse soprattutto, del fatto che la condotta arbitraria in quanto non controllata delle partecipazioni statali, presentava un pericolo per l'ordinamento democratico del Paese con la creazione di centri di potere, da una parte, esterni all'ordinamento statale e, dall'altra parte, pubblici come origine, rapporti di proprietà, contributo finanziario e simili.

La grande differenza fra coloro che, pure, insieme votarono per la legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali era costituita non dalla richiesta di un maggior ordine e di un maggior controllo ma dal significato attribuito a queste parole.

Per gli uni si trattava di una sistemazione a carattere prevalentemente amministrativo (come esposto dal relatore onorevole Lucifredi) in modo da permettere alle aziende di partecipazione statale di meglio rispondere alle esigenze di « economicità » imposte dal mercato, per gli altri, invece, il valore dell'atto istitutivo del nuovo Ministero era innanzitutto politico. Si trattava di provvedere ad una nuova organizzazione delle partecipazioni statali per fornire al Parlamento ed al Governo un nuovo ed efficace strumento per la realizzazione di una politica economica coscientemente e volontariamente scelta e dalla quale sarebbero derivati anche i criteri per la valutazione della cosiddetta « economicità » delle partecipazioni statali a tutti i livelli.

Alla cosiddetta economia di mercato si contrapponevano già allora le esigenze di una economia programmata giustamente facendo leva innanzitutto su strumenti, come le partecipazioni statali, per la realizzazione di nuove linee di politica economica.

Da allora l'esigenza di una volontaria e cosciente guida della attività economica ha ottenuto un sempre più largo riconoscimento a causa anche dei forti squilibri ormai con-

statati nel nostro sistema economico che ne ostacolano un ulteriore soddisfacente sviluppo.

Si è riconosciuto che solo attraverso la programmazione si può far fronte a questi nuovi compiti, sono state costituite anche apposite commissioni per la programmazione stessa ma non è stato approntato il primo più immediato ed efficace strumento per una economia programmata e cioè un Ministero atto a coordinare le produzioni economiche attuate con strumenti di pubblica proprietà, quale appunto avrebbe dovuto essere il Ministero delle partecipazioni statali.

Questo fatto è significativo per il tipo di programmazione che si vorrebbe adottare che sarebbe diretta a compensare e a correggere con l'intervento pubblico, i difetti e le insufficienze dell'attività economica privata adattandosi alle esigenze da questa espresse e adottandone il sistema di valori per la misura dell'efficienza e del successo.

In questo senso e per questi scopi si può certo tentare di meglio organizzare l'ingente patrimonio statale ma non certo di coordinare l'azione e le scelte poiché a ciò si pensa che provvedano le decisioni ed i valori espressi dal sistema economico privato, dal cosiddetto mercato notoriamente dominato dai grandi gruppi dal quale deriverebbero, come abbiamo visto, anche criteri di valutazione della economicità.

Ciò è precisamente quanto è avvenuto in questi anni dalla costituzione del Ministero delle partecipazioni statali o, almeno, la tendenza che ha prevalso tra le varie tendenze compatibili con le ambigue norme della legge istitutiva.

È così aumentata la sfasatura fra necessità del Paese e strumenti disponibili ai pubblici poteri per far loro fronte.

Ancora oggi la massima parte delle Partecipazioni statali appartenenti ai settori estremamente diversi, dai cantieri navali alla Radio-TV., è coordinata dall'I. R. I. che si contrappone al Ministero con le sue ben più lunghe tradizioni e con la sua maggiore disponibilità di personale e di esperienza. Dal consuntivo I. R. I. -1961 risulta una spesa per il personale dell'Istituto tre volte superiore a quella prevista per il personale del Ministero nel preventivo 1963-64 (400 milioni circa contro 1.200 milioni).

Contrariamente alle disposizioni di legge un certo numero di partecipazioni statali dipendono ancora direttamente dal Ministero e fra queste spicca la Cogne che, per ragioni che sarebbe opportuno sapere, non è stata ancora inquadrata nel gruppo Finsinder, al

quale ovviamente appartiene, prolungando così una situazione assurda, da decenni e da più parti giustamente criticata.

A norma della legge istitutiva (articolo 10) in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero vengono presentati al Parlamento l'ultimo bilancio consuntivo e una relazione programmatica per ciascuno degli Enti autonomi di gestione.

Prescindendo dalle cifre ovviamente differenti, di preventivo nell'un caso e di consuntivo nell'altro, e dalla disposizione della materia, avendo il Ministero preferito la suddivisione per settori a quella per Ente di gestione, le differenze fra i due documenti sono ben poche. Per facilitare il compito del Parlamento e non ridurlo al semplice avvallo di cose già fatte e di decisioni già prese, la relazione programmatica del Ministero non dovrebbe ridursi ad una semplice illustrazione dei programmi degli Enti di gestione senza alcuna critica e senza alcun cenno ai compiti che sono propri del Ministero stesso di coordinamento, orientamento e controllo e delle difficoltà incontrate.

Altri interverranno su singoli problemi. Io mi soffermerò qui, a puro scopo di esempio, su un problema che mi sembra abbastanza indicativo. Perché il Ministero riprende le considerazioni del bilancio I. R. I. sul servizio telefonico, senza alcuna critica o considerazione propria. Ambedue, sia l'I. R. I. che il Ministero, ci illustrano come ci sia stato un grande sviluppo quantitativo e qualitativo, solo che, mentre l'I. R. I. chiede decisamente e chiaramente un aumento delle tariffe, il Ministero si ferma alla proposta di una indagine sui conti economici « al fine di ottenere tutti gli elementi necessari per una realistica valutazione delle condizioni di equilibrio di gestione del settore ».

Ora, nessuno dubita che ci sia stato anche per i telefoni un notevole sviluppo ma il fatto sostanziale è che il servizio è del tutto insoddisfacente come ognuno di noi sa e constatata ogni giorno con grave disagio e danno economico per tutti i cittadini delle regioni più sviluppate come di quelle meno sviluppate. È assurdo che in questa situazione vengano presentate richieste per aumenti tariffari.

Compito del Ministero, invece di ripeterci considerazioni I. R. I., avrebbe dovuto essere piuttosto quello di affrontare il problema della unificazione del sistema telefonico I.R.I. con quello dello Stato ed eventualmente con quello telegrafico ricercando in tal modo, cioè proprio attraverso la sua specifica funzione di coordinamento, una diminuzione dei

costi ed il necessario miglioramento del servizio e prendendo chiaramente una posizione per quanto riguarda il problema delle tariffe senza trincerarsi dietro una indagine sui costi che già dovrebbe conoscere e che non servirebbe ad altro che a tirare per le lunghe, per arrivare all'aumento delle tariffe con il ricatto di uno stato di necessità per provvedere alla semplice manutenzione dell'attuale insoddisfacente sistema.

Il disservizio telefonico ed il modo di farvi fronte e non la copertura dell'attuale situazione dovrebbe essere l'oggetto principale della relazione del Ministero.

Le stesse considerazioni possono essere fatte per quanto riguarda il problema dei cantieri navali, ben più vecchio dell'I. R. I. stessa e che viene nuovamente presentato con promesse di risanamento di ammodernamento e simili, che hanno come temi ricorrenti la chiusura, la conversione, la concentrazione delle unità produttive esistenti considerate sempre esuberanti rispetto ai bisogni. Anche in questo caso il Ministero nella sua relazione programmatica non ha fatto altro che riprendere quanto esposto dall'I. R. I. non traendo alcun frutto dalla sua funzione di controllo e di coordinamento attraverso la quale la situazione dei cantieri navali dovrebbe una buona volta essere combinata con quella della flotta. I due settori costituiscono due anelli della stessa catena.

Il risanamento di un settore non può essere attuato indipendentemente da quello dell'altro, ed ambedue sono sotto il controllo pubblico.

Se il carico di lavoro dei cantieri navali è troppo basso con conseguenti alti costi di produzione, grande è l'esigenza di rinnovamenti e di sviluppo della nostra flotta mercantile per renderla competitiva sul piano internazionale.

Separatamente i due problemi non hanno soluzione, insieme sì ed in modo programmato.

Queste sono cose vecchie e risapute, la novità potrebbe essere costituita dalle realizzazioni, ma, dal modo in cui si opera attualmente non è certo possibile attendere qualcosa in questo senso.

Nella relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali vengono fatte giuste considerazioni sulla necessità di un piano globale nel quale inquadrare il piano delle partecipazioni statali, sulla funzione dell'impresa pubblica come strumento della politica economica nazionale. Il modo però in cui la relazione programmatica stessa è

articolata dimostra la estrema debolezza degli organi del Ministero e lo scarso contributo che in una simile situazione il Ministero delle partecipazioni statali può dare ad una politica di piano. Eppure proprio nelle imprese pubbliche dovrebbero essere raccolte quelle nozioni tecniche ed economiche di base indispensabili per la elaborazione di piani realistici riguardanti tutta la economia nazionale e quindi anche le imprese private che queste informazioni non sono propense a dare.

Sembra che questo prezioso patrimonio si fermi ora al livello di impresa, di società finanziaria, e di cosiddetto ente di gestione e non arrivi al livello ministeriale o, almeno, non ha riflesso nella relazione programmatica che si esaurisce in una raccolta di dati, senza indicazioni riguardanti il metodo con cui i dati stessi sono stati individuati ed elaborati. Cosicché scarso è il loro interesse. Essi sembrano essere la proiezione di andamenti passati; ma non risulta in che modo queste proiezioni sono state fatte, quale peso è stato dato, per esempio, al progresso tecnico quale alle variazioni di mercato da provocare o da assorbire.

Cosicché se le proiezioni non si avverano non si potrà mai sapere il perché, determinare le responsabilità ecc. Per esempio nel 1962 è denunciata una fortissima riduzione degli investimenti siderurgici rispetto a quanto preventivato e la ragione addotta è che questa diminuzione è dovuta « alle difficoltà che si sono dovute superare per l'avviamento di un così imponente complesso di opere ». Questa spiegazione è ovviamente insufficiente per uno sfasamento di quasi il 50 per cento.

Scarsa o nulla è l'utilità di una relazione programmatica così concepita.

Comunque è nella parte generale e precisamente nel capitolo « Le Partecipazioni statali in una politica di piano », che ci sembra di trovare alcuni spunti per una posizione differenziata del Ministero, dove viene affermata la necessità di una programmazione globale anche per una maggior qualificazione dell'impresa pubblica come strumento della politica economica nazionale e, successivamente, l'esigenza di una più decisa azione per risolvere problemi relativi a « squilibri fra ceti sociali, regioni e settori economici e simili rispetto ai quali l'economia di mercato non offre indicazioni positive ».

Ciò in contraddizione con quanto si afferma nel consuntivo di bilancio (1961) dell'I. R. I. dove viene sostenuto che solo il mercato può costituire il punto di riferimento per la vali-

dità dell'azione delle aziende I. R. I. il cui compito è precisamente quello di operare sul mercato stesso correggendone distorsioni o insufficienze. Nella parte conclusiva di detto bilancio si afferma che « è da osservare che la prima garanzia della capacità del gruppo a finanziare i programmi formulati è data dal criterio di economicità della gestione a cui il gruppo deve attenersi; questa economicità che si traduce nella redditività dei capitali impiegati per lo sviluppo delle singole iniziative è il fondamento della capacità di credito e della continuità di finanziamento di cui il gruppo nel suo complesso ha sempre dato prova. Naturalmente si confida che non verrà a mancare anche l'altra condizione pregiudiziale per un ordinato finanziamento del gruppo, condizione costituita da un congruo e tempestivo adeguamento da parte dello Stato dei fondi patrimoniali dell'Ente, così da mantenere nella struttura finanziaria dell'I. R. I. il necessario equilibrio fra fondi di terzi e fondi propri ».

L'I. R. I., cioè, mantiene la sua vecchia posizione di ricorso al denaro pubblico per soddisfare le esigenze di un sistema economico che si definisce ancora di mercato. Non riusciamo veramente a comprendere come si possa sostenere di operare in termini di mercato quando per una parte considerevole di un fattore della produzione (per il capitale dei fondi patrimoniali) non viene conteggiato alcun onere, riducendo di conseguenza il costo medio del capitale e ottenendo così il denunciato avanzo di gestione di 337 milioni per tutto il gruppo, corrispondente allo 0.05 per cento del capitale investito.

A nostro parere il riferimento alle leggi del mercato non viene fatto per dare fiducia al finanziamento esterno, fiducia che deriva alle imprese a partecipazione statale dalla consapevolezza dell'appoggio dello Stato che assorbe i danni pur di assicurare un adeguato rendimento al denaro privato, ma principalmente per fornire un sostegno ideologico al gruppo di potere dell'I. R. I. che non è in tale modo tenuto a rispondere né al sistema economico privato né a quello pubblico.

Ci troviamo così in un caso di chiara ambiguità che oggettivamente, e quindi indipendentemente dalle qualità ed intenzioni degli individui, è o può essere fonte di arbitrio.

Noi non crediamo che nella situazione sopra descritta il Governo abbia fatto quanto necessario e possibile per sviluppare le partecipazioni statali organizzandole come strumento della politica economica nazionale.

Altri aspetti particolari verranno affrontati in altri interventi, ma è da queste considerazioni che deriva fundamentalmente il nostro voto contrario.

Ciò detto nel senso della critica, vorremmo indicare, sia pure schematicamente, come noi vediamo la questione e come noi vorremmo che fosse risolta.

È nostra opinione che l'intervento pubblico nella produzione attuato in qualsiasi forma (partecipazioni statali od altre) è frutto delle contraddizioni che si creano nell'ambito del sistema capitalistico ad un certo grado del suo sviluppo.

Si tratta di un processo irreversibile che crea all'interno del sistema capitalistico elementi e condizioni per il superamento del sistema stesso. È superfluo ricordare che l'I. R. I., sorto come istituto transitorio unicamente allo scopo di attuare una azione di salvataggio e di restituire alla iniziativa privata le aziende risanate, si è trasformato dopo pochi anni in un ente permanente con la tendenza ad espandersi e non a restringersi.

Nell'ambito del sistema capitalistico si creano quindi unità economiche non solo di proprietà pubblica — il che ha luogo ormai da lungo tempo con la tendenza ad estendersi non solo in Italia ma anche altrove — ma anche sottratte nella loro gestione alle leggi del funzionamento proprie ai sistemi economici privati.

Non è sul primo punto, cioè per quanto riguarda la trasformazione dei rapporti di proprietà, che si incontrano le maggiori resistenze. Anzi la pubblicizzazione di settori o di aziende viene talvolta sollecitata, naturalmente con congruo indennizzo, dagli stessi gruppi economici privati ansiosi di accollare alla collettività la produzione di beni o di servizi necessari per la collettività stessa ma non ritenuti sufficientemente redditizi dal punto di vista capitalistico.

Le resistenze di gran lunga maggiori vengono opposte nel campo dei sistemi di gestione, delle leggi di funzionamento e quindi dei criteri di scelta e di decisione. Fino a che unità produttive di proprietà pubblica, totale o parziale, si muovono nell'ambito del sistema economico privato ubbidendo, o meglio pretendendo di obbedire, alle sue stesse leggi esse sono ovviamente succubi del sistema stesso e nessun valore ha il cambiamento della forma proprietaria se non quella di accollare alla collettività le perdite e di riservare ai privati i guadagni. In realtà il cambiamento dei rapporti di proprietà implica sempre anche un cambiamento dei sistemi di gestione, come per

esempio risulta chiaramente dalla gestione I. R. I. per quanto riguarda il capitale di dotazione di origine pubblica ben diversa da quella che sarebbe la gestione di un capitale privato di rischio.

In effetti è la necessità di nuovi sistemi di gestione e di scelta che ha portato e porta a cambiamenti nei rapporti di proprietà e non l'inverso, ma è proprio questo che non viene riconosciuto mantenendo, come abbiamo visto, la finzione di operare nell'ambito di rapporti di mercato. È questa posizione falsa che ostacola gravemente l'intervento pubblico nella produzione creando oggettivamente le condizioni per arbitrii e cattiva condotta economica, indipendentemente, ripetiamo, dalle capacità e qualità degli individui.

Questa è la situazione in cui si trova attualmente l'intervento pubblico nella produzione in Italia, aggravata forse dalla particolare forma di cui l'intervento pubblico ha avuto in larga misura luogo, come opera di salvataggio attraverso partecipazione azionaria e non migliorata, almeno finora, dall'azione del Ministero delle partecipazioni statali.

Noi crediamo che premessa per un chiarimento dovrebbe essere il riconoscimento che *le aziende o sono private o sono pubbliche, non esiste un terzo genere delle cosiddette aziende miste.*

Su questo punto concordiamo con quanto affermato dal professor Saraceno (1).

« Il fatto quindi che al capitale di un Ente autonomo o di una società per azioni partecipino congiuntamente enti pubblici e gruppi privati non è sufficiente per dare vita ad una categoria di aziende cosiddette miste; anche in tali aziende vi sarà infatti pur sempre un meccanismo, nei rapporti fra i due partecipanti, in virtù del quale, in caso di divergenza di opinioni fra le due parti il pensiero dell'una prevalga su quello dell'altra; ed in base a questo meccanismo, cioè in base alla natura pubblica o privata del soggetto economico che quel meccanismo identifica, l'azienda sarà definita pubblica o privata.

Vano è quindi supporre l'esistenza di un nuovo tipo di impresa in cui siano automaticamente risolti, in virtù di una nuova struttura aziendale, i problemi della coesistenza dell'iniziativa privata e di una azione pubblica necessariamente molto rilevante; e nel fare quindi riferimento in questa trattazione

(1) Notizie I. R. I. n. 21. « Il fine di lucro nelle aziende pubbliche di produzione ».

ad imprese pubbliche, resta inteso che, all'infuori di esse, esistono solo imprese private mosse dal lucro e non anche imprese miste mosse non si sa bene da che ».

Possiamo aggiungere che nel caso di partecipazioni statali in società per azioni non è necessaria la partecipazione di maggioranza per la identificazione della prevalente volontà pubblica, benché questo sia di regola il caso. In questo senso concordiamo con quanto esposto al punto 18 del C.N.E.L. « Parere sull'ordinamento delle Partecipazioni statali » che qui non richiamiamo per ragioni di brevità.

I problemi della coesistenza dell'iniziativa privata e dell'azione pubblica, cioè i problemi della cosiddetta economia mista, possono quindi trovare soluzione solo al livello superiore a quello dell'impresa, cioè al livello della scelta di politica economica non attraverso l'automatismo del mercato, ma per scelta cosciente degli organi democraticamente costituiti a questo scopo.

Si tratta in particolar modo di definire le scelte per l'azione pubblica dalle quali derivare le decisioni per le imprese pubbliche e i loro rapporti con le imprese private.

Data la differenza dei fini è necessaria una netta distinzione tra « momento politico » e « momento privato » in particolare l'intervento pubblico non può essere concepito al fine di sostenere le forze del mercato correggendone i difetti ma adottandone il sistema dei valori e, quindi, in sostanza riconoscendone la superiorità.

In nessun caso per un'impresa pubblica la economicità della gestione può essere confusa con la redditività intesa come risultanza attiva di bilancio che opera invece come criterio di giudizio per l'impresa privata.

Per ambedue i tipi di impresa la misura della economicità è data dal rapporto fra mezzi impiegati e fini raggiunti, cioè come idoneità a raggiungere determinati fini con il minimo sacrificio di alternative. Per l'impresa privata, dati i fini di lucro che persegue, questo rapporto è rilevato come risultanza di bilancio, per l'impresa pubblica invece come rispondenza, con il minimo costo, alle scelte pubbliche, il che è ovviamente compatibile anche con risultanze di bilancio passive.

I limiti della passività di bilancio delle imprese pubbliche sono ovviamente determinati dalla capacità dello Stato di trasferimento di reddito dal settore privato a quello pubblico, si tratta comunque di trasferimenti interni ad un sistema che devono avere luogo sotto l'autorità statale di volta in volta e

per scelta politica per ottenere la soluzione ottima come la combinazione di iniziativa privata e di azione pubblica atta a permettere il raggiungimento dei massimi risultati complessivi con il minimo dei mezzi impiegati.

La forma della cosiddetta « partecipazione statale », cioè di inserimento della proprietà statale in aziende di produzione di beni o di servizi attraverso la proprietà azionaria deve essere collegata alle particolari condizioni che lo sviluppo economico ha avuto in Italia dove, d'altra parte, essa è particolarmente diffusa.

Su questo tipo di formazione ha particolarmente influito la motivazione storicamente prevalente per l'intervento pubblico nell'economia, in Italia, e cioè il salvataggio di centri di attività economica ritenuti essenziali per la vita del Paese, e per il cui mantenimento l'iniziativa privata era risultata incapace in circostanze varie e per diverse ragioni.

Anche in Italia, quando la motivazione dell'intervento pubblico è stata diversa dal cosiddetto salvataggio, sono state generalmente adottate altre forme, tipica in questo senso la recente costituzione dell'ENEL.

L'esperienza è abbastanza simile anche in altri Paesi: Francia e Inghilterra.

L'adozione della particolare forma di intervento attraverso partecipazione azionaria deve essere quindi connessa con la particolare debolezza del sistema economico italiano con lo stato di necessità in cui l'intervento stesso ha avuto luogo particolarmente in passato e non per cosciente e volontaria scelta derivante da una decisione politica.

La forma di partecipazione pubblica attraverso azionariato ha permesso di dare inizio ad una attività pubblica utilizzando strutture dell'economia privata e quindi anche i quadri dirigenti, di disporre di forme snelle di finanziamento quale è quella della raccolta mediante emissione di azioni, di sviluppare un notevole grado di autonomia e quindi anche di capacità direttive e di iniziativa, il che non sarebbe stato possibile se i legami fossero stati più stretti con una burocrazia statale non sufficientemente preparata.

D'altra parte l'aver mutuato e correntemente utilizzato forme dell'economia privata ha alimentato e mantenuto il malinteso secondo il quale compito e fine dello intervento pubblico sarebbe quello di sostenere l'economia privata mimetizzandosi con essa, di sostenere il mercato attraverso strumenti di mercato, senza tenere nel dovuto conto le sovvenzioni statali e la mancata remunerazione di un fattore della produzione, il capi-

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tale, per la cospicua parte derivante dall'erario pubblico.

Da ciò anche maggiori difficoltà ad operare, la necessaria destinazione tra pubblico e privato (motivazioni, scopi, strumenti di controllo, incentivi, ecc.) e la spinta a mantenere la cosiddetta « neutralità » dell'intervento pubblico, che, in pratica, non significa altro che il riconoscimento del valore universale e permanente dell'economia di mercato e quindi della preminenza degli interessi privati su quelli pubblici.

Tipica in questo senso è la pretesa continuamente sostenuta che dalla redditività delle singole imprese o del gruppo dipenda la capacità di credito verso l'esterno e, in particolare, la possibilità di ottenere finanziamenti da terzi sotto forma di obbligazioni o di azioni. In realtà la capacità di ricorso al mercato mobiliare è derivata dalla garanzia prestata dallo Stato, sia per il capitale, sia per il reddito, in modo esplicito o no sia per quanto riguarda le obbligazioni sia per quanto riguarda le azioni.

Finanziamento degli investimenti delle Public Corporations, 1948-55.
(Milioni di sterline)

	1948	1950	1952	1953	1954	1955
Reddito non distribuito (a)	59	118	143	175	221	187
Trasferimenti di capitali (b)	4	3	5	6	6	12
Prestiti del Governo Centrale (c)	63	29	73	39	100	142
Obbligazioni emesse meno quelle riscattate .	109	163	228	219	205	371
Variazioni del fondo di riserva per tasse e interessi (d)	23	11	5	8	46	126
TOTALE	212	302	454	447	486	586
Formazione di capitale lordo nazionale:						
Formazione di capitale fisso	180	288	409	478	537	575
Aumento del valore degli stocks e dei valori in corso	32	14	45	31	51	11
TOTALE	212	302	454	447	486	586

(a) Prima degli ammortamenti e senza calcolare le variazioni sul valore degli stocks.

(b) Entrate nette (*Net receipts*).

(c) Differenza netta.

(d) Meno acquisti netti di altri titoli finanziari e investimenti netti all'estero.

FONTE: T. A. Peacock, J. Wiseman, Opera citata, tabella 21, pagina 129.

La capacità di ricorso al mercato mobiliare delle « *public corporations* » inglesi prive dello strumento azionario non è affatto minore di quella delle società a partecipazione mista italiana (1).

(1) A. T. Peacock and J. Wiseman, *The of Public Expenditure in the United Kingdom*, pagina 129.

In sostanza possiamo concludere che la forma di partecipazione mista, probabilmente necessaria per permettere l'intervento pubblico nell'economia nella particolare situazione italiana, offre anche la possibilità di un comodo alibi per coprire situazioni di potere non responsabili né di fronte al potere pubblico, né di fronte alle leggi dell'economia privata.

Di qui la possibilità di sperperi e pericoli per il nostro ordinamento democratico derivanti dalla creazione di centri di potere, praticamente pubblico, ma esterni al controllo pubblico.

Questo è uno « squilibrio » non meno grave dei molti altri che vengono correntemente denunciati rispetto ai quali questo sta « a monte », poiché riguarda la struttura e la organizzazione della nostra economia, sulla quale si deve innanzi tutto agire se si vogliono ottenere cambiamenti nei fenomeni che stanno « a valle » riguardanti la distribuzione del reddito, la localizzazione, la distribuzione delle risorse fra consumi pubblici e consumi privati, ecc.

Si deve quindi provvedere alla organizzazione come imprese pubbliche delle imprese a partecipazione statale nelle quali, attraverso la proprietà della maggioranza azionaria o per altre ragioni, la volontà pubblica può essere prevalente.

Solo abbandonando l'attuale ambigua situazione di aziende « miste » che tali non sono non correndo la partecipazione privata alcun rischio perché questo è coperto dalla partecipazione pubblica che copre le imprese non redditizie (1) si potrà creare una situazione obiettivamente valida per un corretto funzionamento e perché le aziende a partecipazione statale, come tutte le altre imprese pubbliche, possano servire agli scopi per i quali sono state costituite. Solo su questa base gli individui potranno trovare una adeguata valorizzazione delle loro capacità e la chiarezza dell'ordinamento costituirà il fondo per il corretto comportamento individuale.

Il tipo di organizzazione corrisponde ovviamente al tipo dei fini che si vogliono perseguire e al tipo dei controlli che si è disposti ad accettare.

Il minimo che si possa dire dell'attuale tipo di organizzazione delle Partecipazioni statali che parte dall'equivoco della impresa « mista » e della possibilità di realizzare a livello di impresa combinazioni di « economia

mista » è che esso è grandemente inefficiente agli effetti di un intervento pubblico nella economia.

È ormai largamente accettato, sia pure in una grande varietà di posizioni, che l'intervento pubblico debba avere carattere programmatico e globale investendo in modi ed in misure diverse sia le imprese pubbliche sia quelle private, ma trovando in quelle pubbliche il primo e più diretto strumento per la sua realizzazione.

La attuale organizzazione deve essere giudicata del tutto inefficiente in questo senso e non ripetiamo le osservazioni più volte fatte da diverse parti circa i difetti della azione governativa esercitata attraverso la designazione degli amministratori e dei componenti degli organi di controllo degli enti o delle imprese, oppure del controllo parlamentare esercitato attraverso la Corte dei conti, i bilanci consuntivi degli enti di gestione, l'assegnazione dei fondi di dotazione e simili.

Su questi argomenti e particolarmente in questi ultimi undici anni, si sono accumulate relazioni ed interventi che hanno costituito un materiale di studio anche pregevole, con scarso peso però per quanto riguarda la adozione di provvedimenti ritenuti da più parti necessarie.

Neanche la costituzione di un apposito Ministero per le partecipazioni statali ha portato, come abbiamo visto, un sostanziale cambiamento della situazione.

Tutta l'organizzazione statale è rimasta fortemente indietro rispetto ai nuovi compiti che lo Stato moderno ha assunto e che dovrà in misura crescente assumere a cominciare dal bilancio statale, primo strumento di controllo e di direzione, che certo nella sua forma attuale non è in grado di dire una chiara nozione della parte del risparmio nazionale investita dallo Stato in aziende di produzione, delle perdite o del reddito che ne deriva.

I controlli, quando esistono, sono di carattere tradizionale cioè di legittimità degli atti di gestione e non di merito con evidentemente scarso o nessun senso per aziende di produzione, con i compiti che queste hanno, ben diversi da quelli elaborati nel passato per attività di erogazione.

L'inesistenza di controlli di merito, e quindi di strumenti per una adeguata conoscenza tecnico-economica, porta alla pratica incapacità di fornire direttive di coordinare azioni, di svolgere insomma quei compiti che gli organi statali dovrebbero svolgere verso aziende di proprietà statale.

(1) La massa dei debiti finanzia all'incirca gli investimenti estranei al settore meccanico con un costo di poco al di sotto del reddito che l'Istituto trae da tali investimenti e che diviene all'incirca pari se si tiene conto delle spese di amministrazione; il settore meccanico è finanziato con il Fondo di dotazione e, poiché tale settore non da reddito, il Fondo non può essere retribuito.

Istituto per la ricostruzione industriale pagina 32.

Queste ultime, di fatto, oggi, si autocontrollano e si autodirigono nell'ambito dei maggiori enti di gestione, o cosiddetti tali, nell'ambito di generiche e labili indicazioni quali quelle, per esempio, relative all'obbligo di intervento nel Mezzogiorno ma, sostanzialmente, dirigendosi al cosiddetto mercato da una parte, o meglio alle grosse forze private che lo determinano, e dall'altra al Governo e al Parlamento per avere crescenti fondi di dotazione.

Come è noto nello stato di previsione di quest'anno è previsto il conferimento di 45 miliardi al fondo di dotazione dell'I.R.I. come ultima quota del conferimento previsto con la legge 21 luglio 1960 che aumentava il fondo di dotazione stesso da 168 a 358 miliardi.

Gli sperperi e pericoli per lo stesso ordinamento democratico che derivano ad un simile funzionamento non possono essere attribuiti a demerito di questo o quel dirigente o amministratore bensì alle forze politiche, di cui questi ultimi fanno, peraltro, generalmente parte, che mantengono lo stato di ambiguità che abbiamo denunciato e che operano in modo che gli inconvenienti vengano attribuiti all'intervento statale nella produzione in quanto tale e non, come invece si dovrebbe, alla loro azione contraria agli interessi nazionali alla loro cieca difesa di interessi privati.

Fenomeno comune, sia pure in varia misura, a tutti i Paesi ad economia privata è il progressivo aumento della parte del reddito nazionale che passa attraverso i bilanci di enti pubblici per varie destinazioni e, in modo meno generale, l'aumento dell'intervento diretto pubblico nella produzione mediante imprese pubbliche.

Non si tratta certo di esaminare qui le ragioni perchè questo sia avvenuto ed avvenga ma, piuttosto, di confermare l'urgenza di organizzare il fenomeno traducendolo in una forma positiva di sviluppo della nostra società e di trasformazione, a nostro parere, dei rapporti sociali che ancora oggi la dominano.

Ciò potrà avere luogo nell'ambito della programmazione generale della attività economica del Paese, pubblica e privata, la cui necessità, per quanto rapidamente mutatasi nel corso di questi ultimi anni, deve essere considerata non come formulazione astratta ma come un processo in continuo divenire sotto la pressione di forze politiche e sociali varie che, proprio nelle imprese pubbliche, troveranno uno dei loro principali strumenti di espressione.

Per questo non si tratta di attendere la definizione dei mezzi e metodi della program-

mazione globale in Italia per inquadrare in questi l'azione delle imprese pubbliche. Già oggi si deve definire la posizione delle imprese pubbliche nella vita nazionale derivando da ciò concrete indicazioni per la futura attività di programmazione per la quale come abbiamo detto le imprese pubbliche costituiranno strumento essenziale.

A nostro parere i principi ordinatori che già oggi dovrebbero essere adottati sono i seguenti:

— Le imprese pubbliche devono essere considerate come strumento non solo per la attuazione della politica economica nazionale ma anche per la sua elaborazione.

Cioè non si può immaginare una politica economica elaborata indipendentemente da uno dei principali strumenti per la sua attuazione, le imprese pubbliche, e a loro imposta per così dire dall'esterno.

Nella programmazione globale dell'economia l'impresa pubblica, alla diretta dipendenza del potere politico, fissa importanti limiti e possibilità all'intervento pubblico nell'economia che qualifica in modo nuovo trasferendolo anche nella produzione con nuovi metodi di azione e di conoscenza. Un rapporto unilaterale di dipendenza di puro carattere esecutivo dell'impresa pubblica dal potere politico deve essere considerato come una deformazione del potere politico stesso e contrario alle ragioni che hanno spinto allo sviluppo dell'intervento pubblico nella produzione.

I rapporti fra imprese pubbliche e pubblici poteri devono essere quindi organizzati in modo da soddisfare ai due ordini di esigenze summenzionati.

— A questo scopo tutte le imprese pubbliche, eccetto quelle in gestione diretta dei singoli Ministeri (ferrovie dello Stato e simili) o a carattere locale, devono essere organizzate in un unico Ministero che crediamo debba essere l'attuale Ministero delle partecipazioni statali al quale verrà conseguentemente, attribuita un'altra più ampia denominazione.

Per le ragioni già esposte non riteniamo che differenze, che certo esistono fra imprese a partecipazione statale, nelle quali la volontà pubblica possa prevalere per ragioni di maggioranza o per altre ragioni, e imprese a totale proprietà statale, sia tali da giustificare la dipendenza dei due tipi di aziende da differenti Ministeri. Una simile situazione, mentre non corrisponde a nessuna reale esigenza, impedisce l'opera di coordinamento, orientamento e

controllo alla quale tutte le imprese di proprietà statale devono essere sottoposte e che è essenziale per un programmato sviluppo dell'economia nazionale ed è, in pari tempo, di grave ostacolo alla formazione in sede ministeriale di organi competenti e di personale esperto per la attuazione dell'intervento pubblico nella produzione.

In particolare, dovrà essere trasferita al nuovo Ministero, l'ENEL che non deve dipendere al Ministero per l'industria che sovrintende a tutta l'economia industriale italiana pubblica e privata.

La dipendenza delle imprese pubbliche dal Ministero deve aver luogo sulla base di settori omogenei organizzati sotto forma di enti autonomi di gestione, di proprietà completamente pubblica, che vengono ad interporre tra il Ministero e le singole aziende con il compito di «ricepire l'indirizzo politico tracciato dall'organo interministeriale, previsto dall'articolo 4 della legge e di convertirlo in una complessa azione di orientamento e di vigilanza nei confronti delle imprese controllate; di assolvere cioè, una funzione di armonica intermediazione fra il Governo e l'Amministrazione delle singole aziende» (1).

Questi enti di gestione, oltre ad essere omogenei nella composizione, dovranno essere anche sufficientemente specializzati e dotati di adeguate capacità tecniche-economiche dovendo provvedere al coordinamento produttivo delle aziende controllate e al giudizio della loro efficienza (economicità) non rilevabile sempre, o comunque direttamente dai risultati di bilancio, ma innanzitutto dal rapporto fra mezzi impiegati e fini raggiunti.

Eccezioni alla omogeneità e specializzazione potranno esser fatte solo nei casi di singole imprese funzionalmente e strettamente collegate ad altre di altri settori (per esempio imprese meccaniche produttive di impianti per l'industria petrolifera).

Si dovrà quindi provvedere alla liquidazione innanzitutto dell'I.R.I. che, in quanto tale non corrisponde alle caratteristiche di omogeneità e di specializzazione che devono essere proprie degli enti di gestione affinché questi possano essere in grado di svolgere le funzioni loro attribuite. L'I.R.I. deve essere ritenuto espressione di situazioni storicamente sorpassate, tutte le funzioni che attualmente svolgono possono essere svolte dal

Ministero e dagli enti di gestione settoriali, in modo più coerente con gli scopi delle imprese pubbliche.

In particolare facciamo rilevare che il coordinamento intersettoriale (1) è compito prevalentemente politico e non può essere svolto da organi privi di responsabilità politica quali sono gli enti di gestione ai quali, come giustamente viene fatto rilevare nella Relazione programmatica «non competono decisioni in merito agli interessi, anche economici, della collettività nazionale considerata nel suo insieme. Per quanto concerne l'individuazione di tali interessi gli enti debbono attenersi esclusivamente alle direttive stabilite dal Parlamento e dal Ministero» (2).

I possibili legami intersettoriali non possono essere utilizzati da enti plurisettoriali per scopi di lucro come avviene nei gruppi plurisettoriali privati (per esempio la siderurgia I. R. I. non può avere rispetto alla meccanica I. R. I. rapporti simili a quelli che questi due settori hanno, per esempio, nell'ambito della Fiat) e gli altri scopi non possono che essere oggetto di decisione politica, riguardante, per esempio, la opportunità di trasferire utili di settori attivi a sostenimento di settori deficitari, ma particolarmente interessanti per la economia del Paese.

In particolare il trasferimento di utili fra diverse aziende e soprattutto fra settori differenti, ovviamente possibile negli enti plurisettoriali che controllano le finanze del gruppo nel suo complesso, è estremamente dannoso agli effetti di un corretto calcolo economico.

La esistenza di enti plurisettoriali costituisce una grave limitazione dei poteri del Ministero di cui assorbono funzioni, limitano le possibilità di impiego delle imprese pubbliche agli effetti della realizzazione della politica economica, e, nello stesso tempo, la capacità del Ministero di raccogliere elementi di esperienza essenziali per la elaborazione di questa politica. Gli enti plurisettoriali agiscono come diaframma e non come organo di trasmissione e di mediazione fra il Ministero e le imprese.

Naturalmente la preziosa esperienza dell'I. R. I. dovrà essere utilizzata per rafforzare l'organizzazione del Ministero e degli enti di

(1) Deliberazione della Corte dei conti, 7 giugno 1958, n. 125, da Cnel, Parere sull'ordinamento delle Partecipazioni statali, pagina 75.

(1) Come, per esempio, la decisione circa l'opportunità o meno di trasferire disponibilità attive da un settore alla copertura di disavanzi di aziende di altri settori.

(2) Relazione programmatica pagina 21.

gestione che assorbiranno tutto il personale così reso disponibile. Le attuali finanziarie (Finsider, Finmare, ecc.) che già rispondono a caratteri settoriali verranno trasformate in enti di gestione.

— Nella generale riorganizzazione delle imprese pubbliche quelle di carattere locale (alberghi e simili) dovranno essere preferibilmente affidati a enti di gestione locali (regionali), inoltre si dovrà provvedere alla unificazione o, almeno, al più stretto coordinamento, di aziende di diversa natura ma omogenee per il servizio prestato, per esempio S.T.E.T. ed azienda di Stato per i servizi telefonici. In ogni caso fra le varie soluzioni possibili dovranno essere preferite quelle atte a garantire non solo il maggior coordinamento ma anche la maggiore autonomia, che deve essere considerata come un elemento essenziale per una buona condotta economica.

Anche per questa ragione per attuare l'unificazione dei servizi telefonici si ritiene preferibile trasferire gli impianti e i servizi delle Azienda di Stato alla S. T. E. T. e non il contrario.

Su queste basi e per queste ragioni e compiti si deve procedere ad una riorganizzazione del Ministero.

Essenziale è la sua qualifica tecnico-economica che attualmente non ha né può avere nei limiti imposti dell'articolo 6 della legge istitutiva e finché permangono gli attuali enti plurisetoriali.

Solo sulla base di sufficienti competenze tecnico-economiche il Ministero potrà, fra l'altro, disporre di una esatta conoscenza della realtà produttiva in modo da definire parametri di efficienza per le varie produzioni che costituiscono elemento essenziale per il controllo di imprese quali quelle pubbliche la cui efficienza non può essere misurata in base ai risultati di bilancio.

In tale modo, attraverso i servizi del Ministero, sarà possibile valutare a priori il costo di decisioni di politica economica, elemento, questo, essenziale per la attuazione di una politica di programmazione e per il controllo della efficienza aziendale, che, separata dai risultati di bilanci, non diventerà per questo arbitraria in quanto potrà essere riferita a costi di produzione precalcolati in base a noti elementi tecnico-economici.

Con un simile controllo di merito potranno acquistare contenuto anche i due modi in cui oggi viene principalmente esercitato il controllo governativo e cioè attraverso la nomina degli amministratori e attraverso la partecipazione di funzionari del Ministero

agli organi amministrativi e di controllo degli enti.

Da più parti e in più occasioni sono stati lamentati i gravi inconvenienti derivanti dal modo in cui sono scelti gli amministratori e i controllori e principalmente la prevalenza di criteri di scelta politica e non di provata competenza professionale e il fatto che la figura del controllore-controllato non è certo tale da fornire sufficienti garanzie.

Per questi aspetti rinviamo a quanto già esposto nella relazione di minoranza Dami al bilancio del Ministero delle partecipazioni statali 1961-1962. Qui ci limitiamo a far osservare che questi inconvenienti lamentati non possono essere separati dal modo in cui il Ministero è organizzato ed attualmente funziona, dalla sua pratica impossibilità di attuare esami di merito, dallo stato di inferiorità in cui di fatto si trova rispetto ai maggiori enti di gestioni o cosiddetti tali.

Certamente tali inconvenienti non possono essere attribuiti alle imprese pubbliche in quanto tali ma al modo in cui esse sono inserite nella organizzazione statale.

— Radicale trasformazione degli attuali rapporti tra Parlamento ed imprese a partecipazione statale.

Tutti i difetti, insufficienze e storture precedentemente accennate si riversano ovviamente e trovano la loro massima espressione nei rapporti tra Parlamento ed imprese a partecipazione statale. Alla assoluta preminenza del giudizio del Parlamento corrisponde la pratica impossibilità di esercizio del giudizio stesso se non in modo generico e formale.

Il primo strumento per la formazione del giudizio del Parlamento dovrebbe essere la Relazione della Corte dei conti.

Come è noto l'ultima Relazione riguarda l'intero decennio 1951-60 e, per ciò stesso, è atta a fornire elementi per un giudizio di carattere piuttosto storico che politico.

Nella premessa alla relazione della Corte dei conti viene dichiarato che « Oggetto di attento esame sono stati, pertanto, gli aspetti fondamentali della gestione di detti enti, in ordine all'impiego dei capitali alla riscossione delle entrate, alla erogazione delle spese, al rapporto tra spese di esercizio e risultati conseguiti, alla luce anche della loro adeguatezza agli scopi da raggiungere. Si è, cioè, 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 dell'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 e del merito ».

In realtà nel testo della relazione, almeno per quanto riguarda le partecipazioni statali, non si esce dall'ambito di un puro controllo contabile. La « economicità » viene interpretata nel senso di « autosufficienza economica » aggiungendo « Il che non impedisce, d'altronde, che l'impresa attratta nell'ambito pubblicistico persegua mediamente anche finalità di ordine sociale, ma a condizione che ciò avvenga nel rispetto di quell'equilibrio (*economico*) o, nell'impossibilità, apprestandosi dall'esterno i mezzi necessari con le forme erogative e nei limiti consentiti dall'ordinamento vigente ».

Tutto ciò è ovvio dal punto di vista contabile ma non può fornire alcun elemento a un esame di merito né un contributo in questo senso possono essere considerate le osservazioni, per esempio, fatte (1) a proposito del settore telefonico « Le relazioni dell'Istituto (*S. T. E. T.*) hanno denunciato tuttavia l'inadeguatezza degli accantonamenti rispetto al valore degli immobilizzi, determinata dalla elevatezza dei costi di gestione — dipendente anche dall'onere degli interessi passivi, relativi all'indebitamento per la costruzione degli impianti — di fronte agli introiti, costituiti dalle tariffe fissate dal C. I. P.

La situazione ha subito un miglioramento con l'aumento delle tariffe stesse decise con provvedimento del C. I. P. 7 agosto 1959, n. 827, ed entrate in vigore il 1° ottobre dello stesso anno; tuttavia ai maggiori proventi fanno riscontro i maggiori oneri del personale, derivanti dagli accordi sindacali, sicché manca un margine adeguato per il servizio di ammortamento e per il costo dei finanziamenti per nuovi impianti, attinti sul mercato ».

Con simili formulazioni si constata una differenza tra prezzi e costi ritenuta insufficiente, riprendendo, peraltro, osservazioni già fatte nello stesso senso da altri, ma non si fa alcuna analisi dei costi né si prospetta alcuna spiegazione per questa insufficienza.

(1) Relazione della Corte dei conti al Parlamento, volume IV pagina 88.

Non si può quindi parlare di una analisi di merito che non solo non risulta dalla relazione della Corte dei conti ma che non è neanche pensabile che possa essere mai fatta da simile organismo che ha istituzionalmente altri compiti.

Ci siamo già intrattenuti in altra parte di questa relazione per quanto riguarda la valutazione del materiale elaborato per legge dal Ministero delle partecipazioni statali né il nostro giudizio è diverso riguardo ai bilanci consuntivi degli Enti autonomi di gestione presentati, per legge, in allegato allo Stato di previsione del Ministero o ai documenti non imposti per legge ma volontariamente e quindi, in questo senso, lodevolmente predisposti dal Ministero come quello relativo allo « Stato patrimoniale consolidato al 31 dicembre 1961 delle imprese a partecipazione statale.

In tutti questi documenti non viene mai affrontato un esame di merito, ma si tratta principalmente di illustrazioni di quanto si è fatto o di quanto si intende fare senza la minima considerazione critica atta a facilitare la formazione di un giudizio obiettivo e con la esposizione di cifre che si ripetono inutilmente nei vari documenti sia pure cambiando la disposizione.

La documentazione primaria delle imprese o degli Enti di gestione o cosiddetti tali, viene riportata nei successivi documenti degli organi di controllo e di comando senza l'aggiunta di ulteriori dati o la formulazione di giudizi almeno sui fatti essenziali come l'acquisto o la vendita di partecipazioni, la politica degli ammortamenti, i principali problemi relativi alle principali scelte di localizzazione di alternative tecniche e simili.

Come è possibile dare un giudizio politico sullo stato di previsione di spesa del Ministero e sulla sua relazione programmatica se non si conoscono i dati e le ragioni di fondo che hanno portato alla definizione di determinate scelte e all'abbandono delle altre.

È l'inserimento delle imprese a partecipazione statale nel sistema economico e della organizzazione statale, nel suo complesso, che deve essere rivisto e migliorato ed il primo e più urgente passo in questo senso è, a nostro parere, costituito oggi da una riforma della attività parlamentare che, tra l'altro, potrà indurre il necessario miglioramento della attività governativa.

Simile problema si è posto e si pone anche in altri Paesi ad economia privata, le soluzioni adottate sono state varie che sarebbe opportuno esaminare, ma, a nostro parere,

particolarmente istruttiva è la attività svolta dal *Select Committes* del Parlamento inglese. Rinviamo a trattazioni specializzate come quella di A. H. Hanson: *Parliament and public ownership*; comunque in breve, si può dire che questa Commissione composta da un numero ristretto di persone, istituita — dopo lunghi dibattiti (1), e molte esitazioni derivanti dal timore che potesse invadere il campo della responsabilità governativa o della autonomia aziendale — nel 1956 dal Governo conservatore ha svolto finora un lavoro non risolutivo per i fini per i quali era stata costituita, ma, certamente, molto utile e di preparazione per più soddisfacenti soluzioni.

I pericoli di interferenza sia con le responsabilità governative o con l'autonomia di impresa non sembra che abbiano avuto riscontro nella realtà e gli esami fatti di diverse attività economiche, anche pubblicati, possono essere considerati di grande utilità per il Parlamento ai fini di una migliore comprensione dei fenomeni che è chiamato a giudicare.

Ci sembra fuori dubbio che simile materiale potrebbe grandemente aiutare non solo il lavoro del nostro Parlamento ma anche quello del Governo.

Non si tratta ovviamente di trovare soluzioni complete e perfette particolarmente in una materia come questa in continua e rapida evoluzione, anche la iniziativa del Parlamento inglese dopo vani tentativi di una più precisa definizione (2) è basata sostanzialmente sul « buon senso » dei componenti la Commissione.

Si tratta di rispettare i caratteri del controllo parlamentare che deve avere luogo *a posteriori*, avere carattere conoscitivo, escludendosi ogni preventiva interferenza sulle decisioni degli amministratori.

(1) « Le circostanze che hanno portato alla costituzione del primo *Select Committees on Nationalized Industries* sono piuttosto complesse, ma molto chiara è la ragione per la sua nomina. I membri di ambedue le parti della Camera erano scontenti per quanto essi consideravano essere la inadeguatezza della informazione parlamentare riguardo le imprese nazionalizzate e la possibilità da parte della Camera di svolgere una azione di critica costruttiva circa il modo in cui queste erano amministrate ». Hanson opera citata pagina 130.

(2) La prima Commissione rinunciò all'incarico per i limiti troppo stretti imposti alla sua azione.

Ma sarà proprio attraverso un controllo di merito, bene esercitato con conoscenza delle cose, che il Parlamento potrà bene decidere anche per la parte programmatica.

In questo senso utili indicazioni potranno esser tratte anche dalla attività svolta in Francia dalla *Commission de verification des comptes des entreprises publiques* in preparazione del giudizio del Parlamento.

I compiti di questa Commissione vennero così definiti (1):

« L'oggetto della verifica non è di controllare la regolarità e la sincerità dei conti, del bilancio, e degli inventari, di chiedere, se necessario, delle eventuali rettifiche e di proporre quindi, se del caso, la approvazione dei conti. Scopo del controllo è, nello stesso tempo, di rilevare la situazione finanziaria delle imprese, individuando sia i risultati degli esercizi esaminati sia, per quanto possibile, le prospettive per l'avvenire.

La Commissione deve dare un parere sulla gestione commerciale e finanziaria, fare conoscere le critiche che questa gestione eventualmente solleva e suggerire i miglioramenti che converrebbe apportare per il futuro. Essa può proporre delle modifiche alla organizzazione e alla struttura delle imprese ».

Per quanto ci riguarda crediamo che noi potremo migliorare sostanzialmente l'attuale stato di cose costituendo una Commissione parlamentare permanente per le imprese a partecipazione statale munita di poteri di inchiesta sulla attività degli Enti di gestione.

Questa Commissione dovrà muoversi nei limiti imposti dal rispetto della responsabilità governativa e della autonomia gestionale, usando dei suoi poteri principalmente per facilitare la collaborazione degli amministratori in modo anche da renderli partecipi alla elaborazione della politica economica.

In nessun caso il controllo parlamentare dovrà essere esercitato in modo da diminuire la autonomia e la responsabilità degli enti e delle aziende. Anzi, sia l'autonomia, sia la responsabilità dei loro amministratori dovrebbero essere accresciute dalla maggiore conoscenza da parte del Parlamento delle ragioni di fondo del loro operare e quindi da una maggiore capacità di giudizio nei loro riguardi.

I lavori della summenzionata Commissione potrebbero essere resi più efficaci dalla colla-

(1) *Journal officiel de la République française. Documents administratifs VII Rapport d'ensemble* (8, novembre 1960)

borazione di esperti che potrebbe essere organizzata in modo permanente, o di volta in volta, a seconda delle necessità. Per un primo periodo la Commissione potrebbe limitare il suo esame ad uno o due enti di gestione estendendolo successivamente agli altri.

Con ciò non verranno certamente risolte tutte le difficoltà attinenti all'inserimento delle Partecipazioni statali nel sistema economico e nella organizzazione statale. Il problema potrà trovare soluzione adeguata solo quando le

aziende a partecipazione statale potranno svolgere il ruolo che loro compete come strumento di elaborazione e di attuazione di una economia programmata in termini globali.

Ma si tratta, intanto, di risolvere alcuni problemi particolarmente urgenti in modo da favorire lo sviluppo nel senso summenzionato e da fare sì che esso abbia luogo meglio utilizzando gli istituti esistenti, raccogliendo anche le migliori tradizioni del nostro Paese.

LEONARDI, *Relatore di minoranza.*