

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

---

## 5<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ASSETTO DEL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

4<sup>o</sup> Resoconto stenografico

---

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 LUGLIO 1982

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente DE VITO

---

## INDICE DEGLI ORATORI

## Audizione del professor Pasquale Saraceno

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 115, 125	SARACENO . . . . .	Pag. 116, 120, 122 e <i>passim</i>
CAROLLO (DC) . . . . .	120		
FERRARI-AGGRADI (DC) . . . . .	115		
MILANI Giorgio (PCI) . . . . .	122		

*Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Pasquale Saraceno.*

*I lavori iniziano alle ore 17,30.*

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'assetto del sistema delle partecipazioni statali, con l'audizione del professor Saraceno.

*Viene introdotto il professor Pasquale Saraceno.*

#### **Audizione del professor Pasquale Saraceno**

**P R E S I D E N T E .** Credo che fra le personalità che abbiamo ascoltato il professor Saraceno sia colui che ha messo maggior impegno nel mandarci contributi e penso che i colleghi abbiano esaminato le varie edizioni delle risposte al questionario che il professor Saraceno ci ha fatto avere e che integreremo ulteriormente oggi. Non chiedo, pertanto, una premessa al professor Saraceno, dato il voluminoso materiale che ci ha già fatto pervenire; passerei pertanto direttamente alle domande, ringraziando il professor Saraceno per aver accettato il nostro invito. Ricordo che della seduta si redige resoconto stenografico e che le risposte trasmesse dal professor Saraceno — più che di risposte ad un questionario si tratta di un vero e proprio saggio — saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico.

**F E R R A R I - A G G R A D I .** Credo di dover dire che ancora una volta il nostro Presidente ha interpretato molto bene il sentimento e il pensiero di tutti i membri della Commissione, al di là delle posizioni politiche delle varie parti.

Al professor Saraceno, al quale sono legato da sentimenti di devota amicizia, rivolgo subito una domanda imbarazzante. In economia sono fondamentali due elementi: la certezza e la chiarezza. Da molto tempo

si discute — a volte in modo astratto, a volte in modo non obiettivo — del sistema delle partecipazioni statali. Io credo che sia molto utile discutere, ma altrettanto utile è, a un certo momento, tirare delle conclusioni. È stato per questo motivo che la nostra Commissione, su proposta del Presidente, ha preso l'iniziativa di questa indagine conoscitiva; io vorrei chiederle di dirci con franchezza che cosa pensa di questa iniziativa e del questionario e se ritiene che questo nostro dibattito possa dare, domani, un qualche contributo a risolvere quello che indubbiamente è un grosso problema nella vita pubblica del nostro Paese.

Stamattina ho espresso il timore che si tenda — da parte di alcuni — a burocratizzare il sistema, cioè a non valorizzare l'autonomia e la responsabilizzazione, soprattutto l'impegno efficientistico e produttivistico. Questo pericolo, a suo giudizio, esiste anche per le finanziarie e gli enti di gestione? Ricordo che ai tempi di Mattei l'ENI, come tale, aveva pochissimo personale; ricordo che l'IRI aveva un efficientissimo ispettorato ed era piuttosto snello negli altri settori. Qualche volta c'è l'impressione che vi sia la tendenza alla burocratizzazione a tutti i livelli.

È una domanda che le pongo per la fiducia che ho in lei.

Questa mattina il professor Giannini ha sottolineato il ruolo delle finanziarie anche in riferimento ad una domanda che io avevo posto. Sono convinto che se vogliamo responsabilizzare il sistema dobbiamo far sì che le nomine vengano fatte da chi ha la responsabilità della gestione e dicevo: le nomine dei presidenti e dei consigli degli enti di gestione spettano al Governo e devono tener conto della sensibilità politica delle persone che vengono scelte, alle quali spetta, fra l'altro, la responsabilità e il compito di tradurre in indicazioni operative le direttive e gli orientamenti politici e programmatici del Governo. Ma quando si deve procedere alla scelta degli amministratori delle società operative sono convinto che il Ministro deve lasciare la responsabilità della scelta all'ente di gestione. Mi è parso di capire che il professor Giannini pensi che

tale responsabilità spetti alle finanziarie. Vorrei sapere il suo pensiero al riguardo e avere inoltre una sua opinione sul fatto che a volte le finanziarie si muovono in maniera molto autonoma, al di fuori dell'ente di gestione e senza informarlo. Considera questo rispondente al sistema?

Ancora, un chiarimento per quanto riguarda i fondi di dotazione. Personalmente ho sempre sostenuto la tesi che il fondo di dotazione è un qualcosa di indiviso, di organico, di unitario che va affidato alla responsabilità dell'ente di gestione, sia pure nella prospettiva e nel quadro di un programma, per essere utilizzato a investimenti o anche a capitalizzazioni. Ritengo che dividere il fondo di dotazione — o nella legge o nel bilancio o con interventi dall'esterno — in quote rigide a favore di questa o quella società rischi di turbare profondamente il corretto funzionamento del sistema. Anche a questo riguardo vorrei conoscere la sua opinione.

Altro punto rilevante è quello della predisposizione dei programmi. Qualche volta ci troviamo, specialmente nella Commissione bicamerale per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni industriali, di fronte a programmi che, a seconda del momento, o sono dell'ente di gestione, o delle finanziarie, o del Governo o del Ministro e si constata una specie di spinte diversificate che fanno pensare non tanto a un qualcosa di organico, quanto piuttosto a sovrapposizioni successive, o peggio ancora a contrapposizioni che mortificano sostanzialmente le impostazioni formulate *ab origine*.

Questa mattina, parlando dei vari tipi di intervento pubblico nell'attività economica, si è messo in evidenza che le imprese pubbliche possono assumere forme diverse; nel richiamare l'importanza del controllo si è lamentato che molto spesso questo sia soltanto di legittimità, non di merito e di efficienza. È possibile trovare un qualcosa che ponga riparo a questa carenza? D'altra parte è possibile pensare all'introduzione di meccanismi automatici e generalizzati in base ai quali se un'azienda che ha perso un *tot*

deve essere messa sotto commissariamento? Mi sembra che questa sia una proposta irrazionale, in quanto se l'azienda è in un settore ricco può fare anche errori gravi senza andare in passivo, mentre un'azienda che opera in un settore povero può fare le cose più meritevoli e rischiare di andare in passivo.

La ringrazio per le risposte che vorrà darmi.

SARACENO. Sulla prima questione — contributo che il dibattito aperto dal questionario darà alla determinazione dell'assetto — non avrei dubbi nel dire che il questionario della Commissione propone tutti i problemi salienti sollevati nel corso di un dibattito che dura ormai da un quarantennio, se ricordiamo che esso ebbe inizio, almeno a Roma, già nella fase finale del conflitto. Il questionario offre quindi una grande occasione per trarre una conclusione da un dibattito che, mi permetto di aggiungere, non ha dato grandi risultati se ancora oggi si mettono in dubbio elementi del sistema che in ogni caso vanno mantenuti nel futuro assetto, quale che sia l'ordinamento che verrà prescelto.

È certamente fondata la preoccupazione del senatore Ferrari-Aggradi — seconda questione — sul rischio di burocratizzazione del sistema. Direi che questo rischio può avere due diverse motivazioni: una di carattere generale, che è presente in tutti gli organismi economici di grande dimensione, l'altra, specifica al sistema, che insorge a motivo della perdita di autonomia che ha avuto luogo nella folla di centri manageriali che lo compongono. È questo un fatto molto grave se ricordiamo che finalità massima dell'ordinamento costruito negli anni '30 fu proprio la salvaguardia di quella autonomia; la burocratizzazione di questo secondo tipo mi pare si possa far risalire alla inosservanza dell'ordinamento, forse addirittura della Costituzione, se consideriamo che il Ministro ha la possibilità di far insorgere a carico dello Stato oneri anche rilevantissimi, all'infuori di ogni autorizzazione contenuta nel bilancio approvato dal Parlamento.

Quanto alla terza domanda — ruolo delle finanziarie — ricordo che nella sua prima esperienza, che risale al 1933, anno di fondazione dell'IRI, la finanziaria venne pensata come una propaggine dell'ente di gestione; con il passare del tempo e con l'aumentare del numero delle finanziarie, la loro attività ha assunto un carattere non diverso da quello che svolgono le operative. Direi che la finanziaria è oggi — e lo è da tempo — una forma di organizzazione delle operative; anche nella forma del resto, oltre che nella sostanza, non vi è nessuna ragione di inserire nell'ordinamento, tra l'ente di gestione e le operative, una terza categoria intermedia costituita dalla finanziaria. È una delle non poche pseudo-questioni che vulnerano l'autonomia delle varie entità che compongono il sistema: questo distingue infatti chiaramente l'ente di gestione, che è istituito di diritto pubblico ed è il solo interlocutore del Ministero, e le operative finanziarie e non finanziarie, che sono società per azioni che direttamente o indirettamente fanno capo all'ente di gestione. È l'ente soltanto che è responsabile sia delle perdite, sia della continuità del finanziamento, non il Ministero; basti considerare che gli errori dell'ente incidono sul suo fondo di dotazione, un vincolo che il Ministero certo non ha. Mi pare non vi sia altro da dire sia dal punto di vista economico che da quello giuridico; concordo quindi con quanto rileva il senatore Ferrari-Aggradi.

Accolta questa impostazione diviene più facile rispondere alla specifica questione sull'opportunità di sopprimere gli attuali enti di gestione e di far capo per direttive e per controlli alle finanziarie; la proposta non mi sembra sia stata precisata — nè potrebbe esserlo — nel senso che, soppressi gli enti di gestione, diventerebbe azionista il Ministero; la proposta si deve quindi intendere come sostituzione dei tre attuali enti di gestione con un numero maggiore di enti (dieci? quindici?) da costituirsi intorno ai nuclei di partecipazioni oggi raggruppati nelle attuali finanziarie ad essi dovrebbero aggiungersi altri enti da formarsi con le partecipazioni che oggi non fanno capo a finanziarie. Ma allora, in un simile disegno, le finanziarie

non andrebbero neppure nominate; è un problema di contenuti degli enti di gestione.

Posta in questi termini, nè mi pare ve ne siano altri, la proposta solleva più di una questione: in primo luogo non si è fatta una stima dei debiti, in parte anche in valuta estera, accesi dagli attuali enti nell'interesse del sistema, debiti che non possono certo essere accollati alle già indebitate finanziarie divenute enti di gestione. La proposta in esame non ha quindi molto senso se non è suffragata da questa valutazione e dalla soluzione che le autorità monetarie (Ministero del tesoro e Banca d'Italia) avranno dato al problema di liquidare i debiti degli attuali enti di gestione. In secondo luogo la questione va vista oltre che dalla parte degli enti di gestione anche da quella del Ministero: sono diversi i problemi da risolvere in quella sede a seconda che gli enti di gestione siano tre come oggi, oppure dieci, oppure quindici, oppure si riducano a uno solo, come avviene in altri paesi. Attività di coordinamento che oggi si svolgono presso gli enti di gestione passerebbero presso il Ministero se gli enti aumentano di numero; il Tesoro dovrà poi provvedere a coprire con aumenti dei fondi di dotazione i fabbisogni finanziari del sistema oggi coperti dagli enti da sciogliere. Mi pare che siamo in presenza di proposte che hanno due presupposti uguali a quelli di altre non meditate proposte del passato, proposte che, attuate, hanno dato risultati tutt'altro che buoni e a volte catastrofici: ritenere che lo Stato sia in grado di fare qualunque cosa e che disponga delle risorse necessarie per attuare le innovazioni che vengono introdotte.

In conclusione, se si ritiene che vi siano buone ragioni per mutare l'attuale distribuzione delle partecipazioni tra gli enti, la questione mi sembra vada così impostata: quanti sono gli enti di gestione nei confronti dei quali il Ministero è in grado di svolgere attività di direttiva e di controllo senza far sistematicamente ricorso a estranei all'Amministrazione? E con quale criterio ripartire tra gli enti progettati le partecipazioni oggi esistenti? Come le autorità monetarie propongono di risolvere il problema di liqui-

dare le passività degli enti esistenti e sostituirsi a loro in futuro?

Accettata questa impostazione, diminuiscono le incertezze che sono sorte sul carattere imprenditoriale o non imprenditoriale dell'attività svolta dal Ministero. Se la direttiva del Ministero incide sulle decisioni dell'ente di gestione e, attraverso questo, sulle decisioni delle operative, quell'attività ha certamente carattere imprenditoriale. Come dare direttive se non si ha coscienza degli effetti che esse producono? Importante è piuttosto avere chiare le materie su cui è competente ciascuna delle due parti e soprattutto ricordare che, come già detto, l'ente di gestione risponde di un capitale (il fondo di dotazione) ed il Ministero no. È questa circostanza che del resto deve dominare le relazioni intercorrenti tra le due parti, argomento di cui ho trattato nelle risposte al questionario.

Quanto al fondo di dotazione, è esatto che, come dice il senatore Ferrari-Aggradi, esso è qualcosa di indiviso. Al riguardo non va dimenticato che l'ente di gestione ha natura economica di una qualsiasi capogruppo; ha un attivo patrimoniale composto da partecipazioni azionarie e creditizie e un passivo composto da debiti obbligazionari, bancari e altri: la differenza tra valore dell'attivo e valore del passivo costituisce il capitale che negli enti di gestione si chiama fondo di dotazione. Già questo mi porta a domandarmi come mai c'è chi propone di abolire il fondo di dotazione, una categoria che esiste per il solo fatto che esiste una attività produttiva.

Quanto all'idea di destinare quote del fondo di dotazione a questo o a quel programma, mi sia permesso di dire che è una direttiva inutile dato che non ha alcuna possibilità di essere seguita. Sui fondi che gli enti di gestione forniscono alle imprese controllate non si possono mettere timbri che indichino la loro provenienza: Stato per i conferimenti al fondo di dotazione, obbligazionisti, finanziatori esteri, istituti di credito, ricavo di smobilizzi e altri. I fondi che entrano nell'ente di gestione formano una entità indistinta che l'ente di gestione distribuisce tra le imprese in base ai loro fabbisogni

quali risultano dopo che le imprese hanno fatto un proprio autonomo ricorso al mercato.

Infine il senatore Ferrari-Aggradi si chiede a chi deve essere attribuita la paternità dei programmi che vengono sottoposti all'esame del Parlamento. Mi sembra che si debba dire che il programma è del sistema nel suo complesso; esso nasce presso le operative che sono a contatto con il mercato e che dispongono di direttive venute dal Ministero, dagli enti di gestione e direttamente dalle finanziarie; il programma verrà poi corretto in base a rilievi mossi dai tre enti ora indicati che hanno il potere di dare direttive. È quanto avviene anche nei gruppi privati; nel nostro caso la procedura è molto più complessa, tema che ho trattato nelle risposte al questionario. Qui vorrei solo aggiungere che ente di gestione, finanziarie e operative sono motivate solo dal profitto, mentre il Ministero ha motivazioni diverse. Il problema dell'ente di gestione è quello di far introdurre presso le operative, senza danno per gli azionisti e, aggiungo, anche per sé, i condizionamenti indicati nelle direttive del Ministro.

Bisogna anche aggiungere che nei paesi che, come il nostro, sono di recente industrializzazione vi è anche un caso in cui la decisione motivata dal profitto non può essere in alcun modo condizionata. Può infatti avvenire che un'impresa pur conveniente nel nostro Paese non sorga perchè non si è ancora formato il necessario capitale privato di rischio; se in tale situazione l'impresa viene costituita nell'ambito del sistema, nessuna direttiva dovrebbe essere data all'ente di gestione; scopo dell'iniziativa pubblica era che l'impresa esistesse, scopo che è stato raggiunto; non vi è motivo per dare altre direttive. L'accertamento della sua efficienza è di competenza della capogruppo, nel nostro caso dell'ente di gestione. Fu questo il caso della siderurgia a ciclo integrale che viene avviata dall'IRI nel 1935 appena due anni dopo la costituzione di quest'ultimo, una decisione che sarebbe probabilmente stata presa dall'iniziativa privata se questa ne avesse avuto i mezzi.

Andrebbe ora detto qualcosa sul fatto che anche il Ministero riceve in sostanza direttive dal Parlamento e dal Governo; vi sarebbe anche qui un problema di controlli, specie in un Paese ove i governi di coalizione costituiscono una norma. Non è tema di mia competenza, salvo osservare che il mutare delle concezioni che presiedono alle direttive introduce nel *management* un elemento di incertezza che non può esistere nell'impresa privata.

Altra difficoltà caratteristica del *management* dell'impresa a partecipazione statale è che autorità locali, forze sindacali e in genere l'opinione pubblica spesso non si rendono conto che solo il Ministro può dare direttive e porre condizionamenti all'azione manageriale. Ci si attende invece, a volte, che il *manager* diventi, in certe situazioni, una specie di prefetto in misura molto maggiore di quanto lo sia, per ragioni di opportunità, un dirigente privato.

Altra questione che insorge a motivo della presenza in un sistema industriale di una impresa pubblica inserita nel mercato concerne la sua posizione rispetto alle politiche generali di settore: politica siderurgica, caratteristica, chimica, del lavoro, del credito e via di seguito. Non dovrebbe sollevare divergenze di opinioni affermare che quelle politiche non possono essere che unitarie e quindi che le imprese a partecipazione statale vi saranno soggette allo stesso titolo e nelle stesse sedi delle imprese private. Il Ministro del lavoro per i problemi del lavoro, quello dell'Industria per i settori manifatturieri, quello del Tesoro per i problemi del credito, quello della Marina Mercantile per la navigazione marittima, e così via.

Ciò premesso, va considerato il fatto che nel nostro Paese le politiche di settore dispongono anche dell'istrumento dell'impresa e non si può ammettere che nella gestione aziendale interferiscano con proprie direttive tutti i ministeri di settore, anche qui perchè la gestione delle imprese, pubbliche o private che siano, deve pure essere unitaria. Ecco quindi un ministero *ad hoc* — il Ministero delle partecipazioni statali — che potrà accentrare tutte le richieste di intervento dei ministeri di settore e che provvederà

a gestirle in relazione agli incrementi che il Ministro del tesoro potrà apportare ai fondi di dotazione, e che trasformerà le richieste accoglibili in direttive agli enti.

In una simile costruzione il Ministro delle partecipazioni statali finisce per diventare un presidio della economicità del sistema, dato che i ministeri di settore non hanno motivi per limitare le proprie richieste di intervento. In conclusione l'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali non ha creato una situazione per la quale i ministeri di settore svolgono politiche nei riguardi delle imprese private e il Ministero delle partecipazioni statali le svolge nei riguardi delle imprese pubbliche.

La questione delle nomine richiede che ne venga sollevata prima un'altra: esiste o no una questione politica anche negli enti di gestione? Io non saprei; certo è che le nomine vanno studiate un pò. Ho cercato di procurarmi i relativi dati, specie per quanto riguarda il campo del credito, ma sono arrivato in ritardo; ad ogni modo mi sembra che anche in questo settore una procedura andrebbe trovata, perchè non è che chi ha il pacchetto possa fare quel che vuole. Mi sembra dunque importante ed inevitabile risolvere il problema. È vero che l'ente di gestione arrischia i fondi di dotazione e il Ministro no, e questa è la grande differenza esistente; ma se non costruiamo la struttura con i ministeri specifici, che chiedono di usare quello strumento che è l'impresa, anche l'ente di gestione viene coinvolto nell'economicità e nell'efficienza di cui mi aveva chiesto il senatore Ferrari-Agradi alla fine della sua domanda. Qui si tratta di chiarire il ruolo dei protagonisti: una volta chiarito questo, non si parla più di finanziare, che fanno poi parte delle società operative e sono istituti di diritto pubblico con capitale a livello superiore, senza alcuna sanzione per errori a livello ministeriale fino a quando non si giunge alla questione degli oneri impropri. Per questo è importante sapere cosa fanno gli altri.

Non so se ho risposto a tutto.

Ultima questione è quella dei coefficienti per giudicare le aziende. L'unico documento che rispetti il sistema nel suo essere,

nel suo divenire è il bilancio, ed è infatti su questo che lavorano gli enti di certificazione. I coefficienti sono infiniti. Esistono dunque tanti coefficienti i quali fanno scattare la lettera di revoca per cui il magistrato emette l'avviso di reato; ma l'automaticità di giudizio non è possibile. Possono esservi momenti sfavorevoli per un certo tipo di produzione, ad esempio la siderurgia, dove grandissimi *managers* possono essere in perdita, e per contro momenti in cui un determinato *manager* guadagna. Mi sembra che legare i momenti veramente non abbia senso.

C A R O L L O. Mi permetto di rivolgerle una domanda che a taluni può apparire provocatoria e ad altri malinconica.

Il corso storico delle partecipazioni statali lo conosciamo per averlo studiato anche grazie al professor Pasquale Saraceno, nonché in tanta letteratura, più o meno attenta, prodotta sull'argomento; e il professor Saraceno è protagonista di una letteratura attenta, anche perchè ha vissuto in prima persona il corso storico delle partecipazioni statali. Ora tale corso è stato vario, da un decennio all'altro o da un tipo di concezione del governo all'altra, dal fascismo al post-fascismo e via dicendo; ma generalmente, nella varietà del corso storico, è rimasto intatto un metro di misura sulla validità o meno del giudizio da dare alle partecipazioni statali: le partecipazioni statali, cioè, come imprese a capitale pubblico e però c'è a gestire con criteri di economicità. Ed anche nelle risposte al questionario il professor Saraceno è stato molto preciso al riguardo, tanto che poi ha parlato lungamente degli oneri impropri. Però, ecco il punto, ritiene oggi lei che quel metro di giudizio — criteri di economicità, capitale pubblico, però regime di diritto privato — cioè quella concezione dell'azienda nel quadro di una economicità di mercato — sia ancora in realtà valido nel quadro politico sociale attuale, indipendentemente dal fatto che piaccia o non piaccia? Io ritengo che il quadro politico-sociale-culturale presente non recepisca quasi come fatto naturale una impresa a partecipazione statale che viva soltanto secondo criteri di economicità. Abbiamo in-

fatti sentito settimane fa, ad esempio, i sindacati, i quali ci hanno detto che gli oneri impropri non esistono, per cui è inutile parlarne. Sono oneri sociali. L'onere sociale, però, per essere legittimo deve avere un suo riferimento istituzionale nell'ambito dello Stato imprenditore. Quindi sono gli oneri sociali che non esistono.

Quando parliamo di enti a partecipazione statale ci riferiamo quasi sempre all'IRI, all'ENI, all'EFIM, ad aziende, cioè, che producono merci, ricchezza reale. Non parliamo, invece, delle banche di interesse nazionale che pure fanno parte dell'IRI e che debbono avere dei rapporti con le imprese a partecipazione statale, IRI, ENI, EFIM. Tale rapporto non è fisiologico. Esso quindi non è paragonabile a quello che si realizza in genere tra le banche di interesse nazionale e sistema privatistico imprenditoriale; è un rapporto di altra natura.

La situazione — per molti malinconica — che si va delineando è di rivoluzionarismo, anche se alcuni la definirebbero piuttosto di patologia. Poichè il concetto dottrinario, politico e operativo ormai dominante è quello di collettivismo, l'azienda a partecipazione statale non riesce nè riuscirà mai a gestire se stessa con criteri di economicità. Mi chiedo allora, alla luce di tali considerazioni, se sia possibile ipotizzare una riforma delle partecipazioni statali che non scaturisca dall'esistenza, molto dubbia, dell'impresa gestita con criteri di economicità, ma da quella dell'impresa che si muove nell'ambito della cultura collettivistica. Quindi, perchè non tentare di studiare in questa nuova presa d'atto della realtà la riforma delle partecipazioni statali?

Ecco la domanda, che ho definito provocatoria e malinconica a un tempo, che rivolgo al professor Saraceno.

S A R A C E N O. L'intervento del senatore Carollo mi pare si svolga specialmente intorno al dubbio che l'economicità possa essere concretamente perseguita dall'impresa a partecipazione statale; insomma una impresa in sostanza pubblica non potrebbe essere in modo efficace regolata dal diritto privato.



Direi che convergo, mi sembra, su tutte le sue considerazioni; ma possiamo con ciò escludere che alla massimizzazione della economicità possa essere orientato l'ordinamento?

Vorrei far anzitutto presente che la preoccupazione dell'economicità l'ho trovata sempre presente nei dibattiti sull'impresa pubblica dei paesi dei quali ho avuto qualche notizia. E questa fu anche la massima preoccupazione, negli anni '30, degli uomini del primo IRI, preoccupazione resa più pressante dal fatto che essi volevano che l'ordinamento inserisse chiaramente l'impresa pubblica nel mercato. La formula ha poi per tempo non breve funzionato.

Queste considerazioni iniziali mi sembra autorizzino a formulare nei termini seguenti il problema sollevato dal senatore Carollo: l'economicità è una esigenza permanente, una esigenza che oggi, sono d'accordo con il senatore Carollo, non è soddisfatta; vorrei però precisare che non lo è in molti casi, ma non sempre. Dobbiamo allora domandarci: per garantire il perseguimento generalizzato della economicità, dobbiamo tornare alla formula IRI degli anni '30 oppure sono da considerare anche altre possibili strade? È la seconda posizione che credo vada accolta; sarebbe ben strano che con i cambiamenti avvenuti nel corso del mezzo secolo trascorso dal tempo in cui la formula venne concepita, solo essa avesse mantenuto intatta la sua validità; del resto altre formule sono applicate in altri paesi. Certo neppure in quei paesi si è soddisfatti; dobbiamo però riconoscere che quei paesi non sono concordi nel cercare nella formula IRI i rimedi ai propri mali. Mi domando se fino a questo punto non vengo a trovarmi sulla posizione del senatore Carollo. La formula può solo essere utilmente tenuta presente per identificare gli elementi originari che mantengono in ogni caso il loro fondamento e che non possono mancare se la formula ebbe inizialmente successo.

Si disse allora: società a partecipazione statale è un'impresa pubblica che è regolata dal diritto delle società per azioni; azienda nazionalizzata è invece un'impresa pubblica che è regolata da un diritto speciale.

È un diritto che nelle varie manifestazioni che fino ad oggi si possono osservare non pone in atto uno stimolo efficace alla economicità (o produttività o efficienza, come si preferisce). Al riguardo ebbi una volta occasione di definire come segue le concezioni che governano i due tipi di impresa pubblica: azienda nazionalizzata come opera pubblica, azienda a partecipazione statale come impresa.

Il fatto è, è stato osservato, che il ricorso alla formula dell'impresa a partecipazione statale è storicamente avvenuto in modi per cui, con il tempo, il diritto societario da cui essa è regolata non ha prodotto in molti casi l'effetto di incentivare automaticamente la produttività. Se questo svuotamento dovesse troppo progredire, la società a partecipazione statale avrebbe eluso il diritto dal quale si voleva fosse regolata, senza con ciò passare sotto la norma tipica dell'azienda nazionalizzata, una norma che, dopo tutto, offre ben precise e certo, nel suo sistema di pensiero, non superflue garanzie insomma si può dire che il sistema si trovi da alcuni anni su un piano inclinato che finirà per portarlo fuori da ogni ordinamento: quello amministrativo e quello societario. Il quesito prima posto si può allora ulteriormente precisare nei seguenti termini. Supposta bloccata l'impresa nella sua discesa sul piano inclinato sul quale si trova, occorre che essa lo risalga fino alle posizioni di partenza oppure il futuro assetto va ricercato solo in base a una rigorosa valutazione delle condizioni in cui l'impresa va oggi gestita? Come detto sopra, è il secondo criterio che va adottato.

E debbo aggiungere che l'assetto ideale non va perseguito con un colpo solo in base alle conclusioni di una nuova commissione di esperti che ripensi tutta la filosofia dell'impresa pubblica. Meglio è regolare gradualmente le cose, affrontando i problemi che sono affrontabili in modo autonomo. Mi limito a indicarne due: il primo è il ristabilimento della autonomia del *management*, tema che ho già considerato in risposta alle domande del senatore Ferrari-Aggradi; il secondo è la normalizzazione delle procedure con cui il sistema è finanziato

dallo Stato. Sono due grosse questioni che, salvo errore, possono essere risolte isolatamente dato che non sollevano questioni di modifiche di ordinamenti, ma solo della osservanza degli ordinamenti in vigore; mi permetto, per non prendere troppo tempo, di fare rinvio per questo secondo problema alle risposte del questionario.

Il tema dell'autonomia del *management* ci riconduce al tema degli oneri impropri; mi sia consentito di aggiungere a quanto contenuto nelle mie risposte al questionario che la questione oneri impropri non nasce da una particolare teoria che si può accettare o non accettare. L'onere improprio si forma in relazione al fatto che lo Stato non investe capitali in imprese per aumentare le entrate fiscali; i motivi sono altri e spesso comportano un onere che oggi è imputato al *management* e, non meno grave, fatto pagare agli inconsapevoli azionisti. È una questione che esiste in ogni caso, anche in una società socialista, se si vuole responsabilizzare il *management*. Tra l'altro è da domandarsi: come può il *management* porre in questione una direttiva ministeriale se non ha fatto dei conti? Il risultato di quei conti si chiama onere improprio.

M I L A N I Giorgio. Ringrazio innanzitutto il professor Saraceno per la sua relazione scritta che rappresenta un contributo illuminante.

La prima domanda che vorrei rivolgerle riguarda una questione di carattere generale. Al termine della premessa lei afferma: « Giunto alla fine del mio lavoro debbo quindi constatare che le mie risposte sono nel complesso di tipo "conservatore". È una conclusione che mi sembra trovi conforto nelle ultime vicende della nostra industria »

S A R A C E N O . Dicendo ciò ho voluto reagire all'opinione corrente secondo cui occorre modificare tutta la Pubblica amministrazione per rimettere a posto il bilancio di una società immobiliare.

M I L A N I Giorgio. Nella frase precedente, infatti, è detto: « il motivo è da ricercare non nell'ordinamento ma nei modi in cui

l'ordinamento è stato utilizzato ». Ora, io le chiedo se, seguendo la concezione per cui non è necessario procedere a grandi riforme di assetto, si possa effettivamente risolvere l'attuale crisi del sistema delle partecipazioni statali.

In risposta al senatore Ferrari-Aggradi lei ha detto: « Mi sembra che l'anello della catena sia quello del rapporto Ministeri-enti di gestione ». A mio parere, invece, due sono gli anelli essenziali del problema: uno è il rapporto Ministeri-enti di gestione, l'altro invece concerne la struttura stessa degli enti di gestione. Il professor Amato ha detto recentemente che la mole ed il tipo di polisettorialità degli enti attuali ne rendono impossibile la governabilità. Il professor Saraceno nella relazione scritta affronta il problema della polisettorialità degli enti. In alcune risposte al questionario egli delinea due tipi di polisettorialità. L'uno riflette i rapporti complementari di enti che operano in uno stesso settore, l'altro, che si è determinato storicamente, è quello per cui la diversificazione va al di là di quella suscitata dalla complementarietà. Ritengo che questo sia un problema di politica industriale, non una questione meramente teorica o di principi generali. Desidererei, allora, sapere a quale tipo di polisettorialità è favorevole il professor Saraceno, se a quella degli attuali enti di gestione o a quella che riflette caratteristiche di complementarietà.

Inoltre vorrei chiedere quale ruolo pensino il professor Saraceno le partecipazioni statali potranno in futuro svolgere nel Mezzogiorno.

Mi interesserebbe una opinione a questo proposito.

Un'ultima domanda riguarda la *vexata quaestio* dei fondi di dotazione e degli oneri impropri, del finanziamento del sistema. Mi sembra di aver capito qual è il suo giudizio circa gli oneri impropri — io sono tra coloro che sostengono che siano impossibili da definire, come dimostra l'esperienza legislativa, compresi i 150 miliardi per tre anni all'IRI —; mentre mi sembra meno chiara l'opinione sulla questione della remunerazione dei fondi di dotazione. Se ho ben capito,

vengono intesi in modo duplice: per il finanziamento dei programmi e per il ripiano delle perdite escludendo la parte dovuta ad oneri impropri. Nell'ambito di questa duplice caratteristica del fondo di dotazione, vorrei sapere qual è il suo parere sulla questione della remunerazione. Io ritengo che la mancata remunerazione sia un versamento di oneri impropri.

SARACENO. Mi è sembrato che fosse importante distinguere i problemi di assetto e quelli di politica; io ho pensato di dover rispondere sull'assetto; secondo me, i problemi delle politiche dovrebbero essere chiariti qualora l'ordinamento funzionasse. Sono anche persuaso che si potrebbe affrontare immediatamente il problema dell'ordinamento stabilendo una priorità delle questioni da affrontare. Esprimerò comunque il mio parere sul Mezzogiorno indipendentemente dalle questioni relative all'ordinamento.

Affrontando i problemi dell'ordinamento si deve evidenziare che questo non è stato attuato. È dal 1947 che non viene regolato il rapporto tra Parlamento, Esecutivo ed enti di gestione. L'onere improprio, se ammettiamo di essere in grado di determinarlo, dà senso al controllo del Parlamento che dovrebbe concedere finanziamenti stabilendo la loro utilizzazione ed i criteri da seguire. Questo attualmente non avviene ed il Ministero a distanza di tempo registra che l'IRI, ad esempio, ha perso 3 miliardi; i motivi della perdita possono essere i seguenti: inefficienze, congiuntura avversa, oneri impropri. Si possono avere perdite con buoni *managers* e utili con pessimi *managers* e successivamente si può individuare il cattivo *manager*. In questo senso dico: « conservatore »; credo che l'ordinamento non trovi rispondenza in quello che si fa. Per tale motivo insisto molto sullo strumento del bilancio dello Stato: il Ministro non potrebbe richiedere quello che il Parlamento non ha approvato. Non occorre approvare un provvedimento di 50 articoli; si potrebbe affrontare l'argomento nel prossimo bilancio.

In Italia i dirigenti sono *managers* se privati, boiardi se pubblici: lo ha affermato un importante dirigente dell'IRI ed ha ragione di essere indignato per questo. Ho usato la parola « conservatore » perchè credo che l'ordinamento non abbia manifestato tutte le capacità che possiede.

Circa il problema della polisettorialità, indirettamente ho risposto affermando che si deve operare una sintesi. Il fatto che questa sia resa facile con tre enti di gestione o difficile con dieci enti di gestione lo si deve risolvere prima. Che gli enti di gestione siano tre o cinque non penso che sia molto importante; il principio di una certa specializzazione deve portare a dieci o dodici enti dopo aver risolto il problema dell'assetto del Ministero delle partecipazioni statali.

Ho terminato recentemente uno studio sulla presenza dell'ente di gestione nella formazione del capitale in Italia. Sono arrivato alla conclusione che l'ente di gestione era presente nel nostro Paese all'inizio dell'industrializzazione. Infatti, il primo ente è sorto nel 1921: cadono dalle braccia della Banca di sconto aziende come l'Ansaldo, l'Alfa Romeo ed altre di cui non mi ricordo in questo momento. Nel 1921 l'Italia produceva un milione di tonnellate di acciaio, il 3 per cento di quello che produce l'odierna Comunità, oggi produce il 26 per cento. La situazione italiana è andata modificandosi dopo la prima guerra mondiale; non intendo non riconoscere i meriti di grandi capitani d'industria, ma fino al 1914 abbiamo avuto un sistema coloniale: banche straniere, macchine importate, *managers* di altri paesi, come in Venezuela e in Brasile venti anni fa. La prima guerra mondiale ci ha lasciato senza apporti di capitali esteri; nasce l'Ansaldo. Mettersi alla pari con le grandi industrie tedesche e francesi è stato possibile per i contributi che sono stati erogati e così si è andati avanti fino al 1933. Quindi, l'industria italiana nasce avendo come colonna portante l'impresa a partecipazione statale.

Cinquant'anni dopo si pensa che la Calabria si possa sviluppare col capitale e il risparmio che si potrà accumulare in quella

regione; mi spavento quando sento mettere in dubbio la possibilità di imprese a partecipazione statale. In realtà, deve sussistere una rete di imprese pubbliche per poter entrare in concorrenza con le aziende tedesche e francesi.

Secondo studi recenti, si sta constatando che in alcuni paesi in via di sviluppo negli investimenti industriali la perdita ogni anno è del 10 per cento: l'industria non nasce, lo sviluppo non ci sarà; occorrono altri schemi concettuali e gli italiani brillanti li hanno trovati nel 1921. Li vogliamo applicare al Mezzogiorno oppure speriamo che la Calabria si possa industrializzare con gli schemi concettuali degli inglesi del 1700?

Nel 1981 il Mezzogiorno ha avuto una diminuzione del reddito agricolo del 5 per cento.

Il reddito complessivo è aumentato dell'1 per cento; cosa che non mi aspettavo. Perché? Vorrei ricordare a tutti coloro che 20 anni fa ridevano dal fatto che quel poco di industria che c'è (poco rispetto alla forza lavoro) è riuscita da sola a pareggiare il regresso dell'agricoltura meridionale. Purtroppo, però, siamo sempre nel Mezzogiorno, con il divario che tutti conosciamo. E oggi la situazione è più difficile rispetto a pochi anni fa, perché il divario tra la Calabria e l'Abruzzo, ad esempio, è molto maggiore che tra l'Abruzzo e l'Emilia. La Calabria fa forse parte delle regioni che non riescono più ad usufruire del sistema. Ma come è caduta sulle braccia dello Stato tutta l'industria del Centro-Nord nel 1931 con l'IRI, perché non dovrebbe operare anche oggi un nuovo intervento?

Nel Mezzogiorno abbiamo avuto degli smobilizzi; ed è stato un errore. Nel momento in cui lo Stato non aveva disponibilità finanziarie, perché non si è smobilitato nel centro-nord rischiando un po' di soldi nel sud? La gente la domenica andava in piazza tenendo convegni per il Mezzogiorno; ma i denari non ce li davano. Adesso cosa si fa? La riflessione bisogna farla intorno alle partecipazioni statali. Mi fanno ridere coloro i quali pensano che il « signor Brambilla » vada in Calabria ad investire. Ma qui si scherza veramente! Nel Mezzogiorno la metà delle zone si trova in questa situazione.

C'è la Sicilia, tutta la Calabria, ci sono le Puglie e poi abbiamo il dramma del Napoletano e della Basilicata. C'è Matera che si trovava in coda e che è andata in testa, con Metaponto e gli impianti di Taranto. Questa è una diagnosi molto preoccupante e noi discutiamo sulla validità del sistema delle partecipazioni statali? Secondo il meccanismo è il Ministro del Mezzogiorno che chiede al Ministro delle partecipazioni statali il quale vedrà se il Parlamento gli darà i soldi. È il sistema democratico che mette il Parlamento al centro e il Ministro del tesoro con le chiavi del cassetto in mano. Ma purtroppo i soldi che oggi dà il ministro Andreatta sono già usciti. Ed allora ho ragione nel dire che l'ordinamento non si applica; perché non è giusto che i denari si spendano prima che le spese siano state approvate dal Parlamento.

Il problema del Mezzogiorno, quindi, è aperto ed è grave. Siamo fermi con il divario dal 1973. Però le partecipazioni statali sono lì per fare un tipo di intervento, come lo abbiamo fatto nel 1933, che non stava scritto sui libri. Chi pensava di portare le banche di Milano a Roma, di prendere la siderurgia e fare gli altiforni a Pomigliano? Poi si sono fatti. E perché, proprio adesso, nel momento in cui serve al Mezzogiorno un tipo di intervento, dobbiamo dire che questo sistema non dà più speranze?

Per il Mezzogiorno confesso che non saprei dire che cosa farei; sono sicuro però che le partecipazioni statali siano l'unico strumento che lo Stato dovrà avere se riterrà di dover vedere risolto il problema del divario, anche dopo la grande crisi in cui l'industria mondiale fallisce.

Per quanto concerne la remunerazione del fondo di dotazione, ad un certo punto della mia esposizione ho detto che certamente, siccome gli oneri impropri sono superiori al reddito figurativo del fondo, l'8 per cento del fondo di dotazione è inferiore agli oneri impropri, anche se valutato grossolanamente. Quindi, quando lo Stato non vede retribuito il fondo di dotazione, ciò dipende dal fatto che il fondo stesso è servito a ripianare le perdite determinate dalla imposizione politica di prezzi che non coprono

i costi; com'è per il telefono ed altre cose. La mia richiesta è che si calcoli tutto questo. Non sarei così pessimista in relazione alle difficoltà di calcolo. È forse difficile fare la proposta che si calcolino gli oneri impropri dell'Ansaldo? Credo che sia possibile calcolare gli oneri impropri, con le incertezze che le industrie sempre presentano, perchè tutto è incerto. Solo della spesa della Cassa per il Mezzogiorno si conosce la dimensione, il resto è basato su valori arbitrari, per cui è arbitrario anche l'onere improprio. Oggi, se noi avessimo impostato così il sistema all'inizio, sarebbe stato meno grave l'incidente politico; perchè sapere quanto ha a disposizione il Ministro delle partecipazioni statali rappresenta una garanzia per tutto il Paese, e non solo per chi sta al Governo.

Quindi, per quanto concerne il fondo di dotazione, non credo sia possibile determinare gli utili. Sarebbe come se in una famiglia, dove lavorano il marito e la moglie, volessimo sapere come sono stati spesi i soldi del marito. I fondi si mettono insieme e poi si gestiscono; se manca il capitale si realizza di meno. Quando lo Stato non dà il fondo di dotazione, l'ente di gestione dovrebbe ridurre i programmi. Se io presento un programma, dico che mi occorrono 3.000 miliardi e lo Stato me ne dà 2, torno a ca-

sa e rifaccio il programma in base a 2 miliardi. Qui, invece, si dà inizio comunque al programma e si dice: i 2.000 miliardi dalli a quello che rimane senza risorse. Se il Parlamento ha approvato un certo programma, perchè deve preoccuparsi di dare i soldi a quell'ente di gestione piuttosto che all'altro? Tutti i programmi devono essere finanziati; poi, il Ministro deve decidere quale pezzo bisogna tagliare, ma non deve preoccuparsi di dare i soldi ad uno piuttosto che all'altro.

Il fondo di dotazione non ha nessun legame con i programmi dei singoli settori.

**P R E S I D E N T E.** Se non vi sono altre domande possiamo concludere la nostra audizione ringraziando ancora una volta il professor Saraceno per le utili indicazioni che ci ha fornito e per l'acquisizione di elementi informativi sugli altri Paesi europei.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 19.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*  
DOTT. ANTONIO RODINO DI MIGLIONE

ALLEGATO

**Memoria scritta trasmessa dal professor Pasquale Saraceno, con le risposte al questionario per l'indagine conoscitiva sull'assetto del sistema delle partecipazioni statali**

## I

## L'ECONOMIA DEL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

## 1) PREMESSA

Le cinquantadue domande contenute nel questionario mi sembra sollevino praticamente tutte le questioni salienti poste nel corso del dibattito che, sul tema delle partecipazioni statali, si è iniziato appena finita la guerra (e anche prima in circoli ristretti), un dibattito che dura dunque da una quarantina di anni.

Le risposte a un questionario che assume così tanta importanza non potevano non avere in più di un caso motivazioni uguali e non brevi; è sembrato quindi utile, per evitare ripetizioni e contraddizioni, riunire le motivazioni di carattere generale nel presente testo introduttivo alle singole risposte.

## 2) LA NOZIONE « SECONDO CRITERI DI ECONOMICITÀ » INDICATA NELLA LEGGE 22 DICEMBRE 1956, N. 1589

L'impresa a partecipazione statale credo si possa definire una impresa pubblica (se si bada, come si deve, a chi ne ha il comando) che, in virtù dell'ordinamento nel quale opera, è sottoposta al controllo del mercato (1) invece che a quello del diritto amministrativo; a tale

---

(1) Il riferimento al mercato può essere utilizzato anche nei riguardi dell'impresa concessionaria e che quindi su un mercato veramente non opera. Se però il rapporto di concessione riproduce schemi utilizzati anche nei riguardi di imprese private e se l'impresa concessionaria può emettere azioni e porsi così in concorrenza con altri titoli azionari, è da ritenere che si creino le condizioni per il ricorso alla formula dell'impresa a partecipazione statale. Sembra legittimo ritenere che l'impresa concessionaria utilizza in tal caso la concessione per massimizzare il dividendo degli azionisti assumendo i rischi tipici dell'impresa operante sul mercato ed essendo garantita al *management* la necessaria libertà di azione.

La possibilità di ricorrere all'impresa a partecipazione statale può però cadere in determinate circostanze; se la direttiva politica deve operare nell'impresa in forme che menomano in misura rilevante l'autonomia del *management*, può essere opportuno rinunciare alla forma della società per azioni e adottare invece altre forme che meglio consentono l'esplicazione della prevista azione politica. Questo problema si pose in termini chiari nel 1962 quando si procedette alla nazio-

fine ad essa è stata data la forma di società per azioni; il suo *management* viene così motivato solo dal profitto. Il pacchetto di controllo di tali società è detenuto da una *holding* (o capogruppo), denominata ente autonomo di gestione, che è istituito di diritto pubblico. L'ente dà direttive alle società controllate, ne garantisce il finanziamento, ne nomina i dirigenti e, in genere, presta loro servizi, il tutto secondo le tecniche proprie delle *holdings* private. Anche l'ente di gestione è quindi motivato dal profitto.

Se si ha presente questa costruzione è facile attribuire un preciso significato all'articolo 3 della legge 22 dicembre 1956 istitutiva del sistema delle partecipazioni statali, articolo secondo il quale gli enti devono operare secondo « criteri di economicità ». Invero, ogni uomo non irresponsabile sempre e in modo naturale agisce in modo economico; esso farà quindi economicamente cose lecite e cose non lecite. La norma sarebbe quindi destituita di ogni senso se non avessimo presente che l'ente di gestione governa società per azioni e che agire secondo « criteri di economicità » significa gestire le partecipazioni in modo da favorire presso il *management* delle imprese controllate la massimizzazione del profitto. Senonchè, non è per aumentare le entrate fiscali che la legge ha creato l'ente di gestione; esso è uno degli strumenti dell'azione di Governo, azione che si esplica mediante direttive che un Ministero *ad hoc* dà all'ente di gestione e che questo trasfonde nella propria attività di governo delle società controllate. Le direttive si risolvono in condizionamenti che le imprese controllate dall'ente introducono nella propria gestione; e poichè questa gestione è motivata solo dal profitto, compito dell'ente di gestione è accertare che le direttive non comportino un onere per la società che ne è destinataria e, ove lo comportino, che esso sia coperto con una corrispondente contribuzione dello Stato. Si ha in tal caso un onere improprio; improprio per l'azienda che persegue il profitto, proprio invece per lo Stato al quale spetta sostenere il costo di una direttiva che, derivando da un giudizio politico-economico di interesse generale, non può essere posto a carico degli azionisti. Può anche avvenire che l'impresa a partecipazione statale, a motivo del suo inserimento nella sfera pubblica, riesca ad ottenere benefici che non hanno le imprese private. In tal caso vi è un beneficio improprio; saranno allora le imprese private e non le imprese a partecipazione statale a rischiare di essere messe fuori mercato; consentire da parte dello Stato (1) un beneficio improprio

---

nalizzazione dell'industria elettrica; si rinunciò allora alla cosiddetta irizzazione proprio perchè prevalse il pensiero che nell'impresa da costituire dovessero operare rilevanti e mutevoli vincoli politici.

Questo episodio andrebbe maggiormente tenuto presente nella operazione di assetto del sistema delle partecipazioni statali; è infatti possibile che imprese attualmente a partecipazione statale abbiano gestioni più adatte alla tipica azienda nazionalizzata e invece che aziende aventi questa forma possano essere più convenientemente gestite nella forma di società per azioni.

(1) I casi di beneficio improprio si possono praticamente ricondurre tutti alle condizioni di favore date da leggi o che si instaurano di fatto a favore di imprese a partecipazione statale, condizioni che non si ritengono giustificate. Non è però beneficio improprio la possibilità data alle imprese del sistema di finanziarsi con

è certo comportamento illegittimo. Il problema del beneficio improprio non è però indicato nel questionario, certo perchè esso non è rilevante nella fase attuale; d'altra parte è fin troppo noto il fenomeno dei benefici impropri rilevabili nell'economia contemporanea presso i grandi gruppi privati.

Non tutte le direttive ministeriali generano oneri impropri; il Ministero, che come si vedrà in seguito svolge compiti di natura imprenditoriale, può essere addirittura in grado, nella posizione in cui si trova, di dare con la direttiva indicazioni utili alla gestione. Ma è su un tipo di intervento non produttore di oneri che occorre fin d'ora richiamare l'attenzione. Si tratta della possibilità che in un paese di recente industrializzazione iniziative utili allo sviluppo non siano avviate, non perchè di dubbia convenienza ma per mancanza di capitale di rischio nella misura sufficiente per costituire l'impresa. In tal caso scopo dell'intervento dello Stato è che l'impresa si crei; e dato che l'ostacolo da superare era la mancanza del necessario capitale di rischio e non la mancanza di convenienza, non si giustificano oneri impropri.

Nel caso in cui la direttiva dia luogo agli oneri impropri, se l'impresa non ne è sollevata, il suo bilancio non costituisce un indicatore dell'efficienza dell'azienda e perdono significato i costi in base ai quali essa si presenta sul mercato; il gran parlare che, specie negli ultimi anni, si fa del cosiddetto risanamento delle imprese a partecipazione statale non ha alcun senso se non si chiarisce preliminarmente questo punto. Non si possono infatti imputare al *management* oneri che derivano da direttive ministeriali che, non coperti dallo Stato, sono posti a carico degli azionisti anzichè essere considerati come una spesa pubblica da iscriversi nel bilancio dello Stato e quindi da sottoporsi, con la procedura che vedremo, all'esame del Parlamento. La mancata rilevazione degli oneri impropri, se essi diventano rilevanti, fa sì che le imprese a partecipazione statale che li devono sostenere sfuggano ad ogni tipo di controllo: in quanto sono società per azioni di diritto comune, esse non sono sottoposte, come le altre amministrazioni pubbliche, ai controlli disposti dal diritto amministrativo; non lo sono neppure al controllo del mercato se tra i costi dell'impresa figurano oneri conseguenti a direttive ministeriali estranee all'economia dell'impresa. **Compito dell'ente di gestione, che deve tutelare il capitale investito dagli azionisti, è quindi quello di impedire il prodursi di una simile situazione; più precisamente esso deve ottenere che solo i costi di esercizio concorrano a formare prezzi di vendita e risultati di bilancio. Gli oneri (costi o minori ricavi) conseguenti a direttive ministeriali devono invece essere messi a carico non degli azionisti della società ma della collettività, derivando da un'azione di politica economica; sono in altri termini una spesa pubblica che deve figurare nel bilancio di previsione dello Stato e costituire elemento di controllo nei riguardi dell'Amministrazione che quella spesa ha il potere di determinare. È infine da tener conto del fatto che riconoscere l'onere improprio come componente dei risultati**

---

danaro pubblico; lo Stato in tal caso finanzia una sua azione e quindi è la singola azione che è criticabile in relazione ad oneri impropri od a termine.



di bilancio delle imprese a partecipazione statale renderebbe i bilanci più conformi alle norme della CEE che giustamente vedono nella comparabilità dei conti delle imprese un presidio della situazione di concorrenza che il Trattato di Roma vuole tutelare.

La nozione di oneri impropri, ora sia pure vagamente accolta come vedremo (1) nella nostra legislazione, solleva delle obiezioni. Si è osservato che l'onere improprio è di determinazione tanto incerta da sconsigliare la valutazione; con questa obiezione si dimentica che nelle imprese solo i cassieri e i magazzinieri effettuano valutazioni su basi certe; ed è per questo motivo che essi non fanno parte del *management*. La professione del *management* è invece proprio quella di quantificare, con giudizi inevitabilmente di carattere soggettivo, situazioni di incertezza; e certo, è di valutazione molto più incerta la convenienza di un nuovo impianto o l'ammortamento di un impianto in esercizio, operazioni sulle quali enti di gestione e Ministero danno concretamente giudizi, che non quello del costo addizionale di una direttiva ministeriale. La riluttanza ad impegnarsi in valutazioni di natura non diversa da quelle che ogni giorno vengono effettuate dalle imprese ha più spiegazioni: vi è certo una parte del *management* che non vorrebbe rinunciare al facile alibi di poter dire che si perde a causa della direttiva politica proveniente dal Ministero; dalla parte del Ministero vi è il fatto che, non calcolando gli oneri impropri, si facilita l'accoglimento di direttive discutibili a motivo dell'onere che comportano; infine influisce il pensiero che l'impresa a partecipazione statale debba operare solo in vista del profitto e che non debba quindi ammettersi la direttiva politica; accogliere la nozione di onere improprio significherebbe, secondo tale disposizione, rinunciare a questa tesi (1). Deve osservarsi a questo ultimo riguardo che, se il Ministero non avesse il potere di dare direttive, esso potrebbe essere soppresso e il controllo del sistema delle partecipazioni statali venire trasferito al Ministero delle finanze in quanto la partecipazione statale diverrebbe una categoria di beni patrimoniali anzichè essere strumento di politica economica.

In conclusione l'ente in questione è il luogo dove i programmi delle imprese — motivati dunque solo dal profitto — divengono programmi motivati anche dai fini di politica economica che sono indicati nelle direttive ministeriali e; ciò perchè l'attività dell'ente di gestione è volta a distinguere nei programmi e nei bilanci delle società controllate i costi che attengono al loro esercizio e che sono quindi attribuibili al *management* dai costi che invece insorgono a causa della direttiva ministeriale e che non vanno quindi posti a carico degli azionisti.

Quanto alla natura dell'azione del Ministero, essa può essere facilmente identificata osservando che il sistema delle partecipazioni statali è strumentato della politica economica e che questa politica si svolge in più campi (sostegno dell'occupazione, sviluppo del Mezzogiorno, politica energetica, navigazione aerea, prezzi, eccetera), in ognuno dei quali opera un

---

(1) V. par. 5.

(1) Un quarto motivo di opposizione all'idea di onere improprio nasce da una errata interpretazione data al ruolo del fondo di dotazione. V. par. 3.

determinato Ministero: Ministero del lavoro, dell'industria, della marina mercantile, dei lavori pubblici, eccetera. Ora non può avvenire che, nei settori in cui operano imprese a partecipazione statale, si svolgano due politiche: una del Ministero delle partecipazioni statali, l'altra del Ministero competente. Una sola è la sede dove si svolgono le politiche di settore, ed è il Ministero di settore; della politica del Ministero competente l'impresa a partecipazione statale sarà uno strumento per il tramite del Ministero delle partecipazioni statali.

Le direttive del Ministero sono quindi date agli enti di gestione in relazione a politiche svolte da altri Ministeri: lavoro, industria, Mezzogiorno, lavori pubblici, marina mercantile, trasporti, telecomunicazioni, eccetera. Tali Ministeri vengono facilitati nel loro compito, talvolta in misura molto rilevante, dal fatto che talune imprese del sistema industriale del paese facciano propri, venendo coperti i relativi oneri, gli obiettivi delle loro politiche; inevitabilmente, essi fissano quegli obiettivi nulla curandosi degli interessi degli azionisti delle imprese. Compito del Ministero delle partecipazioni statali, in un processo cui partecipano Consiglio dei Ministri e Comitati interministeriali, sarà quindi quello di rendersi conto di tali interessi, di porre ordine nelle sollecitazioni che esso da ogni parte riceve e, tenuto conto della entità presumibile dei futuri apporti ai fondi di dotazione, di trasfondere nelle proprie direttive la parte ammissibile delle richieste dei Ministeri competenti. Nel corso di un simile esame può anche risultare che determinati fini della politica economica non possano essere perseguiti con una società per azioni di diritto comune; si porrà allora in atto una azienda nazionalizzata (1). Se questo è il meccanismo che produce la direttiva, anche il Ministero della partecipazione statale viene a far parte del sistema mediante il quale si vuol garantire la economicità del sistema, economicità che invece non può essere percepita nei vari Ministeri che chiedono di utilizzare come strumento una impresa del sistema, impresa che rimane però inserita nel mercato.

L'articolo 3 della legge n. 1598 del 1956, affermando che l'attività degli enti di gestione deve essere ispirata a criteri di economicità, mi sembra esprima bene la natura dell'attività svolta da tutto il sistema gli enti che lo compongono — Ministero, enti di gestione, società operative — si presentano come un complesso che è necessario e sufficiente perchè il precetto di legge sia osservato.

Ciò premesso, possiamo ora precisare che il problema dell'assetto del sistema delle partecipazioni statali, che è oggetto del questionario, è riferibile a due insiemi profondamente diversi tra loro e facilmente distinguibili: uno è costituito dal complesso delle società controllate dagli enti di gestione, l'altro dal complesso Parlamento-Governo-enti di gestione; vi è in altri termini una prima sezione regolata dal diritto privato e una seconda regolata dal diritto pubblico.

---

(1) Quando nel 1962 venne decisa la nazionalizzazione dell'industria elettrica, venne proposta la irizzazione delle società elettriche; la soluzione venne giustamente scartata proprio per la natura degli obiettivi che, a torto o a ragione, si volevano perseguire con il complesso elettrico nazionale; anche a proposito della RAI è stata sollevata una simile questione.

Nei riguardi della prima sezione nessun giudizio è possibile nell'attuale situazione, dato che i bilanci delle singole società contengono indistintamente costi di esercizio delle imprese e costi dell'azione pubblica di cui le società controllate sono strumento. Quando si parla di crisi del sistema delle partecipazioni statali è alla sezione pubblica che ci si deve quindi riferire finchè non vi si comincerà a fare i conti; effettuata questa operazione, sarà possibile dare giudizi sulla sezione che, composta da società per azioni, è regolata dal diritto privato. E quando quei giudizi saranno resi possibili da una impostazione corretta dei conti, sarà nei riguardi del *management* di talune imprese che giudizi negativi potranno essere dati e non, come avviene oggi, indiscriminatamente del loro complesso.

### 3). LA DIRETTIVA MINISTERIALE

Una questione che ha, si può dire da sempre, fatto oggetto del dibattito sulle partecipazioni statali e che ispira più di una domanda del questionario concerne la possibilità di tutelare la sfera di autonomia del *management* ponendo dei limiti, in linea di principio, ai contenuti della direttiva ministeriale. È da ritenere che questa possibilità non esista; l'impresa a partecipazione statale è uno strumento di politica economica, cioè di un'azione i cui obiettivi mutano per di più in modi anche imprevedibili; e anche se quegli obiettivi restano immutati, essi devono poter essere perseguiti in modo diverso. Una diversità certamente esiste tra la natura dell'attività svolta dagli enti di gestione e dalle società operative da un lato e quella del Ministero dall'altra dato che ente di gestione e società operative sono responsabili di un proprio capitale e attraverso il bilancio devono misurare le conseguenze del proprio agire, mentre il Ministero non ha un simile vincolo. La materia sulla quale le due parti prendono le loro decisioni è però la stessa e non si può quindi ritenere ad esempio che abbia carattere imprenditoriale solo l'attività richiesta da quella materia e sia presente solo nella parte del sistema dove si fanno i bilanci ed essere invece assente nell'altra dove i bilanci non hanno ragione d'essere.

La natura del problema che ora si considera può essere colta ricordando, tra le molte, due situazioni nelle quali si presero iniziative di straordinaria importanza per il futuro sviluppo industriale del nostro Paese: l'avvio nel 1937 (e poi, dopo le distruzioni belliche, di nuovo nel 1948) di una siderurgia a ciclo integrale e nel 1948 di una risoluta politica energetica. Furono iniziative di cui gli enti di gestione dovettero convincere i governi; si può però immaginare una situazione opposta nella quale gli enti di gestione gestiscano le partecipazioni loro affidate senza darsi carico di quei due problemi e che fosse stato invece il governo, in sede di politica di sviluppo, a chiedere agli enti di gestione, con appropriate direttive di prendere le due iniziative. Se le due iniziative prese dagli enti di gestione ebbero carattere imprenditoriale, esse non potevano non mantenerlo se prese con una direttiva del Ministero dell'industria.

Ministeri economici svolgono attività qualificabile come imprenditoriale. Una simile deduzione non è consentita: in quei due casi le ipotetiche direttive ministeriali agli enti di gestione competenti si sarebbero risolte in decisioni di imprese e delle sole imprese a partecipazione statale.

Ma dove la natura imprenditoriale dell'attività del Ministero appare molto chiara è nella fase della formazione del programma del sistema nella quale si prendono decisioni sul suo finanziamento; più precisamente la fase nella quale si determina la quota del fabbisogno comportato dal programma che si prevede di coprire con apporti al fondo di dotazione e la quota cui enti di gestione e società operative provvederanno con il ricorso al mercato creditizio interno ed estero, con emissioni di azioni da parte delle società operative e con smobilizzi. Anche se il Ministero non è certo una impresa, esso è dunque chiamato a svolgere un'attività che richiama la professionalità del *management*, non quella di un ufficio di registro. Resta comunque il fatto che i programmi nascono dalle imprese in relazione alle indicazioni del mercato e alla possibilità di finanziarli, mentre la direttiva intende modificare quei programmi; deve poi essere possibile provvedere alla copertura dell'eventuale costo addizionale che la modifica comporta.

Certo, a quanto si apprende dal dibattito, vi è il problema di definire e tutelare la sfera di autonomia degli enti di gestione nei riguardi del Ministero. La soluzione di questo genere di problemi non va ricercata in norme fondate eventualmente su criteri generali, come la presenza o l'assenza di carattere imprenditoriale. Il massimo presidio dell'autonomia consiste pur sempre nelle norme che regolano compiti e responsabilità degli organi amministrativi e di controllo degli enti, massime tra esse le norme che rendono quegli organi responsabili di un capitale; ciò che importa è che di quelle norme gli organi in questione si avvalgano e che nelle questioni sollevate dagli interventi del Ministero si mostri che questo ha torto. D'altra parte è normale che vi sia contrasto tra le posizioni del Ministero, che rende nota una direttiva o comunque effettua un intervento che ha una giustificazione politica, e l'ente di gestione, che presenta programmi che nella prima versione non ne tengono conto; certo, il massimo problema da risolvere nella gestione del sistema è quello di far coincidere le due posizioni. Anche all'interno dei gruppi, privati o pubblici che siano, insorgono divergenze anche gravi tra i diversi livelli; il loro superamento è però facilitato dal fatto che i diversi livelli sono mossi dal fine comune del profitto; nel sistema delle partecipazioni statali si tratta di conciliare fini diversi, quello del profitto e un determinato fine di politica economica; ma proprio per questo si devono creare procedure che valgano a comporre anche queste divergenze.

In conclusione, la soluzione del problema va ricercata nella definizione delle competenze che si possono derivare dalla natura dei compiti propri di ciascuna delle due parti; e, riconosciuto il carattere di imprenditorialità dell'azione ministeriale, non resta che dare ad essa la professionalità appunto imprenditoriale; ora, acquisire a una data azione pubblica la specifica professionalità che essa richiede, è problema del

quale lo Stato di tutti i tempi si è dato carico; la magistratura, la difesa, l'istruzione, i lavori pubblici, per tacere di altri campi dell'azione pubblica, sono lì a mostrare che, in forme certo diversissime tra loro, soluzioni sono state cercate. Perché un simile problema di creazione di professionalità non sarebbe dovuto sorgere nel momento in cui lo Stato decide di far l'imprenditore in concorrenza con l'imprenditore privato e non può non inserire nello Stato questa attività che, tra l'altro, richiede tanto pubblico denaro?

Ora la professionalità manageriale è quella che si forma al confronto con problemi di condotta e di controllo della produzione industriale. Si tratta certo di una professionalità non abbondante; ma a una simile scarsità non si può porre rimedio con l'utilizzo di esperti non provenienti dal campo del *management*, per di più utilizzati in via temporanea a titolo professionale e non a tempo pieno. Se difesa, giustizia, istruzione o altro non danno prestazioni soddisfacenti, si cerca di migliorare la situazione con interventi su quelle strutture che ne migliorino la professionalità; lo stesso non può valere nel campo delle partecipazioni statali.

#### 4) IL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI NEL BILANCIO DELLO STATO

Il problema di distinguere negli apporti dello Stato al fondo di dotazione la quota attinente agli investimenti da quella destinata a coprire oneri impropri non si pose presso il primo IRI, avendo l'Istituto fatto ricorso al Tesoro solo dopo il 1942 (1). I programmi di sviluppo e di razionalizzazione svolti dalle imprese prima di allora — massimo tra essi l'avvio della siderurgia a ciclo integrale — furono infatti finanziati, oltre che con il ricorso al credito e ad aumenti di capitale delle società controllate, anche con gli smobilizzi; nel quadriennio 1933-1936 precedente la conversione dell'ente in istituto permanente, l'IRI recuperò infatti, con gli smobilizzi, un importo pari al 40 per cento della somma da esso riconosciuta alle banche ai fini del loro risanamento.

Il primo apporto del Tesoro all'IRI si ebbe dunque solo nel novembre 1944 per coprire il fabbisogno determinato dalla necessità di finanziare la ricostruzione degli impianti dell'area napoletana devastati dal passaggio della guerra; si presentò in quel momento il problema di far figurare nel bilancio dello Stato l'apporto all'IRI, distinguendo la quota in conto capitale (aumenti del fondo di dotazione) da quella avente natura di spesa pubblica corrente (costi e minori ricavi attribuibili a direttive politiche e non a decisioni del *management*).

Mi parve che il problema potesse essere risolto, se di soluzione si può parlare, cercando di ottenere che lo stato patrimoniale dell'ente di gestione fosse in equilibrio; ciò avrebbe significato che il fondo di dota-

---

(1) La vicenda che condusse nel 1933 alla costituzione dell'IRI e, nel 1936, alla sua conversione da ente di smobilizzo di natura temporanea in ente permanente di gestione di partecipazioni è descritto in P. Saraceno, *Gli interventi del primo IRI; dallo smobilizzo delle grandi banche alla proposta di legge bancaria (1933-36)*, in Banca, Borsa e Titoli di credito, luglio-settembre 1981.

zione era integro e quindi che oneri impropri ed eventuali perdite delle imprese erano stati coperti con i frutti delle partecipazioni e dei finanziamenti dell'ente. Preoccupato di collegare le decisioni del Parlamento con la gestione di imprese pubbliche aventi forma di società per azioni, credetti di potere avanzare una teoria secondo la quale il Parlamento, approvando apporti al fondo di dotazione e non inscrivendo tra le entrate alcuna previsione di reddito su di esso, autorizzasse l'Esecutivo a dare direttive a condizione che l'onere da esse comportato, tenuto conto di eventuali perdite delle imprese, non intaccasse il fondo di dotazione; devo riconoscere che si trattava di un espediente cui fare ricorso in assenza di una regolazione di tutta la materia. Quella costruzione non risponde infatti al pur legittimo desiderio del Parlamento che volesse distinguere l'ammontare delle perdite da quello degli oneri impropri che vengono insieme coperti con il reddito che deve pur dare il fondo di dotazione: in secondo luogo gli oneri impropri non sono un sovrappiù che il Ministero utilizza secondo propri criteri, ma il costo di politiche che il Parlamento deve potere conoscere e valutare, secondo i criteri di cui si è già detto.

La teoria in questione ha però, come presupposto, che la determinazione dell'ammontare del fondo di dotazione si faccia in riferimento non solo all'ammontare degli investimenti, secondo la tecnica dei gruppi privati, ma anche all'ammontare degli oneri impropri; in altri termini il Parlamento, approvando apporti al fondo di dotazione, doveva tener conto che, a motivo dell'esistenza di oneri impropri, una quota del fondo di dotazione non avrebbe potuto dare, come dovuto, un reddito al bilancio dello Stato. Questa costruzione non resse a partire dal momento in cui le perdite degli enti, includenti oneri impropri, aumentarono senza che correlativamente aumentassero i fondi di dotazione; solo un esame della serie di bilanci degli enti di gestione può dire in quale esercizio ha cominciato a delinarsi una simile situazione.

Devo ora aggiungere che, per un malinteso, si è ritenuto che alla base di questo che, con un po' di esagerazione, si è chiamata teoria vi fosse il pensiero che il fondo di dotazione non dovesse essere remunerato; ai tre motivi di opposizione all'accertamento degli oneri impropri citati in precedenza (1) se ne aggiunse così un quarto. E quindi, la teoria secondo la quale il fondo di dotazione, in mancanza di meglio, poteva misurare il tetto che il Parlamento imponeva all'Esecutivo nella sua a volte spensierata assunzione di oneri, è stata presentata come una delle troppe manifestazioni di lassismo politico ed economico che ha caratterizzato la gestione del sistema.

Possiamo ora tracciare l'itinerario lungo il quale le risorse destinate dal Parlamento alla copertura del costo dell'azione pubblica che si svolge con lo strumento dell'impresa, divengono una componente del risultato di bilancio dell'impresa, consentendo ad essa, senza danno per gli azionisti, comportamenti dedotti dalla direttiva ministeriale.

Effettuata dal Parlamento la determinazione della somma destinata nell'esercizio sotto esame al settore delle partecipazioni statali, spet-

---

(1) V. par. 2.

terà al Ministero gestire tale risorsa, ripartendola tra le direttive che comportano oneri; l'ente di gestione incorporerà poi nei programmi delle società controllate direttive e mezzi destinati alla copertura dei relativi oneri. La società a partecipazione statale assume in quel momento una posizione assimilabile a quella di una società concessionaria: rende un servizio e ottiene il rimborso del relativo costo. La direttiva non è un ordine e il suo accoglimento solleva problemi di cui si dirà in seguito.

Passiamo ora a considerare la questione delle vere perdite, cioè di quella quota delle perdite che figurerebbero nei bilanci degli enti anche nell'ipotesi che lo Stato provvedesse a coprire gli oneri impropri.

Come si è detto più sopra, la determinazione degli oneri impropri richiede anche che il Parlamento prenda atto delle perdite subite dagli enti, e ciò a due fini. In primo luogo evitare che gli apporti al fondo di dotazione effettuati in situazioni in cui i bilanci degli enti recano delle perdite appaiano invece, in quanto destinati a investimenti, come incrementi di capitale (1); in secondo luogo disporre che nella contabilità di Stato i valori di libro dei fondi di dotazione siano diminuiti dell'ammontare delle perdite figuranti negli stati patrimoniali degli enti di gestione. Non può infatti suscitare stupore il fatto che, mentre nei bilanci degli enti di gestione figurano migliaia di miliardi di perdite, nessuna riduzione sia stata disposta nei valori di conto dei fondi di dotazione quali figurano nella contabilità di Stato (2).

Quali modifiche determinerebbe la registrazione degli oneri impropri nel sistema di rapporti oggi esistente tra Governo, enti di gestione e società operative?

Secondo l'attuale ordinamento, perdite di gestione delle imprese e oneri impropri figurano indistintamente come perdite nei bilanci di esercizio delle imprese e vanno quindi ad incidere sul loro capitale sociale; se vi sono azionisti privati gli oneri impropri saranno messi insieme alle perdite di gestione, a loro carico, in proporzione al capitale da essi sottoscritto. La parte restante graverà direttamente o indirettamente sul bilancio dell'ente di gestione; gli oneri impropri concorreranno quindi

---

(1) Ad esempio, nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981, l'apporto ai fondi di dotazione degli enti di gestione figura tra le spese in conto capitale per un importo di lire 256 miliardi (Quadro generale riassuntivo a pagina 91 e a pagina 94). Non saprei in quale altro modo la somma in questione può essere iscritta nell'attuale schema del nostro bilancio oppure se, non esistendo tale modo, lo schema vada mutato; è certo però che in presenza di perdite, gli apporti al fondo di dotazione ricostituiscono, per di più soltanto in parte, un dato capitale, non lo aumentano; gli apporti in questione nello schema attuale sono quindi assimilabili alle spese correnti. Del resto, se si procedesse all'accertamento degli oneri impropri, gli apporti al fondo di dotazione figuranti in conto capitale sarebbero invece iscritti, per la quota dovuta a oneri impropri, tra le spese correnti dell'esercizio in cui il Parlamento prende in esame il bilancio e le relative politiche, non nell'esercizio in cui si coprono le perdite che hanno inciso sui fondi di dotazione.

(2) V. Senato della Repubblica, Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1980, Parte II, Conto generale del patrimonio dello Stato - Tipografia del Senato, p. 148.

a determinare il fabbisogno finanziario degli enti, fabbisogno che verrà da essi coperto per una quota con il ricorso al sistema creditizio e per una quota con apporti dello Stato ai fondi di dotazione. I debiti verso le istituzioni creditizie, salvo la quota eventualmente abbonata, saranno però liquidati dagli enti. Sarà quindi sempre lo Stato che, in definitiva, si accollerà gli oneri impropri, salvo la relativamente piccola parte posta ingiustamente a carico, come sopra detto, degli azionisti privati e la perdita eventualmente subita dalle banche che hanno concesso abbuoni. Il mancato accertamento degli oneri impropri avrà quindi prodotto solo l'effetto di: *a)* non consentire al Parlamento di dare in via preventiva un giudizio sull'onere comportato dalla politica delle partecipazioni statali; *b)* far finanziare temporaneamente la spesa relativa dal sistema creditizio; *c)* far figurare come spesa in conto capitale anziché come spesa corrente l'uscita relativa ad una quota, però non più determinabile, degli aumenti del fondo di dotazione.

In conclusione, gli apporti dello Stato agli enti di gestione hanno luogo a tre diversi titoli:

*a)* aumento del fondo di dotazione, operazione che dà luogo a uscite in conto capitale;

*b)* copertura di oneri impropri, cui corrisponde una previsione di spesa corrente;

*c)* reintegro dei fondi di dotazione per la quota che risulta perduta dai bilanci degli enti e che è assimilabile a una spesa corrente.

Solo tale impostazione consente, da un lato, di utilizzare nella sfera pubblica la società per azioni in modo conforme alla sua natura, dall'altro, di porre sotto controllo del mercato l'impresa pubblica avente la forma di società per azioni e sotto controllo del Parlamento la spesa conseguente alla politica delle partecipazioni statali; si ha inoltre la possibilità di garantire una sfera di autonomia del *management*, sfera che non può essere minore di quella del *management* privato.

Il sistema di rapporti descritto riflette due condizioni non modificabili: sono esse, il controllo del Parlamento sul tipo di spesa pubblica costituito dagli oneri impropri e il controllo del mercato sull'attività delle imprese; nè può esistere una posizione che attenui l'uno o l'altro dei due vincoli, cioè una posizione intermedia tra un ordinamento che pone l'impresa pubblica nel diritto societario e un ordinamento che invece la pone nel diritto amministrativo. La divergenza di opinioni, dopo mezzo secolo di esperienze, può ormai sorgere solo sulla possibilità che nella sfera pubblica sia utilizzabile il diritto societario.

#### 5) GLI ONERI IMPROPRI NELLA LEGISLAZIONE E NELLA NOSTRA PRATICA AMMINISTRATIVA

Un'imputazione al bilancio dello Stato degli oneri addossati alle imprese a partecipazione statale in esecuzione di direttive ministeriali non è ancora attuato nel nostro ordinamento; il problema non è però ignorato dalla legge.



Un primo riferimento legislativo è contenuto nella legge n. 675 del 1977, che, all'articolo 12, stabilisce che i programmi delle imprese a partecipazione statale devono « indicare partitamente l'entità degli oneri gravanti a qualsiasi titolo su ciascun progetto d'investimento, che non risultino altrimenti compensati da agevolazioni finanziarie a carico dello Stato ». Lo stesso articolo prevede che i conferimenti ai fondi di dotazione siano destinati, tra l'altro, « alla copertura di eventuali oneri indiretti » (1). Il tema degli oneri indiretti è stato pur toccato dalla direttiva 25 giugno 1980, della Commissione delle comunità europee (2): allo scopo di avere una chiara nozione delle relazioni intercorrenti fra gli Stati membri e la gestione delle imprese pubbliche la direttiva dispone quanto segue: « considerando che gli Stati membri possano perseguire per il tramite delle loro imprese pubbliche finalità diverse da quelle commerciali; che esse ottengono dallo Stato, in taluni casi, una compensazione degli oneri assunti in conseguenza di tal fatto », la Commissione include tra le relazioni finanziarie di cui occorre assicurare la trasparenza « la compensazione di oneri imposti dai poteri pubblici ».

Va poi menzionato il fatto che il piano Finsider approvato dal CIPI il 27 ottobre 1981 prevede espressamente la copertura degli oneri propri delle imprese del gruppo.

Il decreto-legge 4 novembre 1981, n. 622, convertito con modifiche in legge n. 766 del 22 dicembre 1981, nell'autorizzare l'IRI a negoziare nuovi contratti in Algeria per il completamento delle opere lasciate incompiute dall'Italconsult, stanziava 80 miliardi per « la copertura degli oneri indiretti, gravanti a qualsiasi titolo sulla realizzazione dei lavori predetti e che non risultino altrimenti compensati da agevolazioni finanziarie a carico dello Stato ». Le somme conferite « saranno dall'IRI iscritte all'attivo (3) del proprio conto economico ».

Subito dopo la legge n. 750 del 18 dicembre 1981 autorizza « la spesa complessiva in lire 450 miliardi, nel triennio 1981-1983, in ragione di lire 150 miliardi per ciascun anno, per la copertura degli oneri indiretti, evidenziati nel programma pluriennale » dell'IRI « e gravanti a qualsiasi titolo sulla realizzazione del programma stesso, che non risul-

---

(1) Tre rilievi sono da farsi in riferimento al testo riportato. In primo luogo l'onere improprio è denominato indiretto; è una qualifica che non può essere accolta perchè costo o onere indiretto è, in opposizione a costo diretto, la quota del costo comune a più produzioni che viene appunto indirettamente imputata a una di quelle produzioni. Non si comprende perchè in una materia già tanto controversa si debba respingere una qualificazione chiara (improprio) per adottarne una che ha tutt'altro significato. In secondo luogo la norma autorizza a prelevare dal fondo di dotazione le risorse occorrenti per la copertura dell'onere improprio. Ora, il fondo di dotazione, come il capitale di un'azienda, va investito e non consumato; esso non può quindi essere utilizzato per coprire oneri. In terzo luogo, l'onere improprio deriva non solo da progetti di investimento, come dice la legge, ma anche, e forse in maggior misura, da gravami posti dalle direttive a carico dell'esercizio (ad esempio, costo per eccedenze di personale, perdite per tariffe inferiori ai costi e altro).

(2) Direttiva 80/723 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 29 luglio 1980.

(3) Per attivo qui si intende proventi.

tino altrimenti compensati da agevolazioni finanziarie a carico dello Stato ».

Il CIPE, su proposta del Ministro delle partecipazioni statali, « sentita la Commissione parlamentare di cui all'articolo 13 della legge 12 agosto 1977, n. 675, provvede annualmente, e per il 1981 entro un mese dall'entrata in vigore della presente legge, a determinare i criteri per la valutazione degli oneri indiretti ai fini della ripartizione ed utilizzazione delle somme stanziare... ».

« Il Ministro delle partecipazioni statali approva annualmente la ripartizione che l'IRI formulerà, tenuto conto dei criteri di cui al comma precedente, e conferisce all'IRI, con proprio decreto motivato, la somma relativa che l'Istituto iscrive annualmente all'attivo del proprio conto economico ».

Nei programmi presentati a fine 1978, 1979 e 1980, il programma dell'IRI contiene un capitolo in cui sono indicati gli oneri impropri prevedibili nel periodo del programma. È sulla base degli elementi contenuti in detti programmi che il Parlamento ha emanato la sopra citata legge n. 750.

6). IL SISTEMA DECISIONALE OPERANTE NELL'INSIEME MINISTERO-ENTI DI GESTIONE-SOCIETÀ CONTROLLATE

Nel nostro paese le imprese operano tutte in una economia di mercato; è quindi dalle imprese che nasce il primo impulso alla formazione sia del loro programma, sia del programma di tutto il sistema delle partecipazioni statali; ciò anche perchè le imprese del sistema traggono dal mercato la quota più rilevante delle risorse occorrenti per eseguire il programma. Questo consta di due parti: una descrizione delle iniziative che si propone di prendere e del relativo fabbisogno finanziario, in secondo luogo una indicazione di fonti di finanziamento cui attingere le risorse occorrenti per portare ad effetto quelle iniziative.

Il sistema è però anche strumento di politica economica; è quindi dal Parlamento che hanno origine sia le direttive di politica economica ad esse destinate, sia le decisioni con le quali si mettono a disposizione delle imprese le risorse occorrenti nelle tre forme con cui esse possono essere assegnate: apporto ai fondi di dotazione, copertura di oneri impropri, reintegro dei fondi di dotazione decurtati da perdite.

Mercato e Parlamento sono dunque i due caposaldi del sistema, caposaldi entro i quali si svolge l'attività del Ministero; i bilanci delle società operative da un lato e i bilanci dello Stato dall'altro sono i due argini entro i quali si deve svolgere la gestione del sistema. Questa impostazione — economia di mercato che si riflette nel bilancio delle imprese e Parlamento la cui volontà si esprime nel bilancio che esso approva — trova diretto riferimento nella Costituzione ed essa non può essere assunta nella ricerca di quell'assetto del sistema cui si riferisce il questionario della 5<sup>a</sup> Commissione del Senato; quanto esposto fin qui mostra che l'ordinamento oggi vigente consente alle unità compo-

nenti il sistema di operare in modo conforme a quella impostazione. Qui giova aggiungere che il Ministero ne è elemento integrante; esso è infatti la sede dove il complesso delle richieste di intervento avanzate da altri Ministeri vengono ricondotte entro i limiti di spesa approvati dal Parlamento con la legge di bilancio e poi trasfuse, in relazione agli indirizzi pure indicati dal Parlamento, in direttive agli enti di gestione. Stupisce quindi la facilità con cui viene proposta la soppressione di quel Ministero; esso in sostanza è il presidio della costituzionalità di comportamento del gran numero di organismi che, dotati di una loro autonomia, compongono il sistema. Di straordinaria importanza è tra l'altro il ruolo che il Ministero è chiamato a svolgere quando, definiti i programmi e determinato il fabbisogno finanziario del sistema, occorre definirne, con le autorità monetarie, i modi di copertura; più precisamente, in queste fasi si deve determinare l'entità dei conferimenti ai fondi di dotazione dei vari enti e come residuo, messi in conto i ricavi prevedibili dagli smobilizzi, l'entità del ricorso al mercato creditizio. In questa fase della formazione del programma può anche ravvisarsi la opportunità di ridurre programmi che sotto tutti gli altri aspetti erano apparsi convenienti. Se si considera il sistema di rapporti al centro del quale si trova il Ministero, si constata quanto sia poco sensato negare, in principio, la natura imprenditoriale dell'attività da esso svolta.

I programmi di ciascuna impresa del sistema, primo atto dunque del processo decisionale, sono configurati in base non solo alle convenienze indicate dal mercato, ma anche alle direttive ministeriali che sono pervenute per il tramite dell'ente di gestione. Due tipi di programma sono sottoposti al Ministero dagli enti; programmi generali, presentati con periodicità annuale e poliennale, e programmi specifici, presentati tra un programma e l'altro a titolo aggiuntivo o rettificativo dell'ultimo programma approvato. La parte non eseguita di quei programmi confluirà poi nel prossimo programma generale.

I programmi diventano esecutivi una volta che il Ministero li avrà approvati, dopo aver superato divergenze e incertezze che non possono non sorgere lungo il percorso: società operativa/società finanziaria, società finanziaria/ente di gestione, ente di gestione/Ministero. Con un simile processo, si produce un programma che è comune a tutte le parti che al processo hanno partecipato: il programma non è quindi della società operativa dalla quale parte la prima proposta e che poi lo esegue o della società finanziaria o dell'ente di gestione oppure ancora del Ministero che a successivi livelli danno il loro contributo. Le parti che compongono il sistema, svolgendo il ruolo a ciascuna assegnato, non costituiscono, come sembra sia ritenuto in buona parte del dibattito, entità autonome che si scambiano documenti perentori destinati ad essere confrontati frontalmente; così del resto operano i grandi gruppi privati presso i quali non mancano certo rilevanti divergenze, ed ogni altro insieme costruito come un sistema.

La direttiva ministeriale non è un ordine; se lo fosse, la direzione di tutte le imprese del sistema passerebbe al Ministero e sarebbe annullata quella sfera di autonomia del *management*, la cui tutela è la ragione d'essere dell'impresa a partecipazione statale. La direttiva è una

indicazione alla quale obiezioni possono essere mosse per due motivi: il condizionamento che la direttiva chiede di introdurre nella gestione dell'impresa non è accettato dal *management*, oppure le due parti danno una diversa valutazione all'onere improprio. La composizione di queste divergenze va ricercata nell'ordinamento del Ministero, tenendo presente che se da un lato la direttiva non è un ordine, non si può d'altra parte riconoscere al *management* il potere di respingerla o, se l'accetta, il potere di ottenere una valutazione dell'onere improprio secondo il proprio esclusivo giudizio. Il compito di comporre tali divergenze potrebbe essere affidato a una struttura ministeriale del genere di un Consiglio superiore.

Si è detto più sopra che le fonti di finanziamento sono due: lo Stato che effettua conferimenti al fondo di dotazione e il mercato finanziario che fornisce fondi in due forme: prestiti agli enti di gestione e alle società controllate e acquisto di azioni da queste emesse. Una terza fonte di entità molto variabile può essere lo smobilizzo. A questa operazione si è rinunciato, praticamente, in tutto il periodo successivo alla fine della guerra. È una direttiva che non può essere accolta. Se il prezzo di cessione della partecipazione è conveniente, se il controllo dell'impresa smobilizzabile non si dimostra essere strumento specifico di politica economica e, infine, se le risorse di cui dispone il compratore non sono fornite da banche, lo smobilizzo va effettuato; in altri termini è il non smobilizzo che va giustificato, non lo smobilizzo, come invece è avvenuto. Contrastare lo smobilizzo significa ritenere che l'iniziativa privata è manifestazione deteriore di organizzazione della produzione; secondo questa posizione, l'iniziativa privata se cessata non va ricostituita; d'altra parte se una impresa è stata avviata dallo Stato non si deve consentire che venga continuata dal capitale privato. Con un tale comportamento si giudica che, anche se in perdita, vi è un interesse generale a che l'impresa non diventi privata.

Una simile politica, contrastante con la natura del sistema, non è stata conveniente anche perchè si è resa più complessa la già molto difficile situazione finanziaria degli enti di gestione e perchè una efficiente politica meridionalistica avrebbe dovuto favorire gli smobilizzi di partecipazioni di imprese ubicate nel centro-nord dove si concentra tanta parte dell'impegno finanziario delle imprese del sistema.

Di importanza pregiudiziale, nella formulazione del programma, è la determinazione dell'apporto al fondo di dotazione; ora, risulta dalle relazioni di bilancio degli enti e da altri documenti che tale apporto viene deciso in un tempo successivo a quello in cui ha inizio il periodo cui il programma si riferisce. Ora, se l'apporto è minore di quello richiesto e se questa richiesta non si dimostra essere stata eccessiva, alla riduzione dell'apporto dovrebbe corrispondere una riduzione del programma. Questo potrà però essere ugualmente eseguito ottenendo che enti di gestione, società finanziarie e società operative facciano maggiore ricorso al mercato creditizio; poco o nulla potrà infatti ottenersi in più del previsto dalla emissione di azioni e dagli smobilizzi. Il taglio agli apporti al fondo di dotazione richiesti dall'ente di gestione non diminuisce quindi il ricorso al mercato creditizio, se i programmi non

vengono ridotti; invece che sotto forma di sottoscrizione di prestiti allo Stato, le risorse occorrenti per l'esecuzione del programma saranno fornite sotto forma di prestiti agli enti di gestione e alle società da essi controllate. E se la richiesta di apporti era fondata, essa sarà ripresentata dagli enti in un tempo successivo, salvo che essi non provvedano a ridurre i futuri programmi.

La vicenda ora descritta ha interesse soprattutto perchè essa è motivo di un altro capitolo di oneri impropri. Va ricordato al riguardo che l'aumento del fondo di dotazione di un ente di gestione, come l'aumento di capitale di una qualsiasi capogruppo, viene richiesto, oltre che per disporre di risorse da investire, anche perchè si prevede che una quota degli investimenti previsti dal programma darà un reddito inferiore al costo del denaro ottenibile dal mercato; nel caso delle imprese a partecipazione statale tale reddito sarà spesso nullo. Sostituendo debiti onerosi ad apporti al fondo di dotazione che possono non essere retribuiti l'ente di gestione, le finanziarie e le operative subiranno delle perdite in misura pari allo scarto esistente tra il costo del danaro e il reddito degli investimenti che con quel danaro sono stati effettuati. Tali perdite non sono attribuibili al *management* e costituiscono una categoria di oneri impropri; in sostanza l'approvazione da parte del Ministero di un programma non dovutamente coperto da apporti al fondo di dotazione costituisce una direttiva che autorizza ad effettuare investimenti che in economia di mercato non avrebbero luogo.

#### 7) LA STRUTTURA DI GOVERNO DELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE STATALE

Una ricerca sull'assetto da dare al sistema delle partecipazioni statali mi sembra debba anche aver presenti le strutture di governo e di controllo che si sono oggi affermate nei paesi industrializzati del mondo occidentale. Compiuto questo accertamento, va deciso se, come ritiene chi scrive, l'assetto debba avere come riferimento quelle strutture, dato che le imprese a partecipazione statale operano nel mercato accanto a quelle private e che una diversità di strutture renderebbe più arduo lo smobilizzo, oppure se l'assetto debba porre in atto strutture diverse, strutture che sono però ancora da definire. Riguardo a tale scelta è da tener presente che la struttura esistente è ormai piuttosto diversa da quella dei gruppi privati; ciò è però avvenuto non a seguito dell'attuazione consapevole di un disegno, ma come risultato di norme e di consuetudini che riflettono specialmente le particolari vicende vissute dal sistema.

Per quanto riguarda il governo dei gruppi privati, rilevanti sono i mutamenti avvenuti durante mezzo secolo di vita che ha ormai compiuto il sistema delle partecipazioni statali; fin dagli anni tra le due guerre venne rilevato che il governo delle imprese di grandi e anche medie dimensioni era affidato in proporzioni crescenti a persone che giungevano al comando di quelle imprese non tanto a seguito di scelte effettuate dai detentori del loro capitale di comando, quanto di un processo di cooptazione, variamente regolato, da parte dei *managers* in carica. È un processo che da allora ha progredito ovunque, tanto che

si è osservato che nelle imprese al di sopra di una certa dimensione nè gli azionisti nelle imprese private, nè lo Stato in quelle pubbliche, esercitano realmente il comando; vi sarebbe un governo delle imprese che in ogni caso è privato (1), nel senso che esso è in mano a persone che non partecipano al capitale delle imprese loro affidate e che non sono realmente scelte dai portatori di quel capitale (2). Si è parlato, a proposito di un simile mutamento, di *managerial revolution*, di potere dei dirigenti, di divorzio tra capitale e lavoro e di altro; si è giunti a dire che in ogni epoca la società affida il suo destino a una determinata categoria di uomini e che oggi questa categoria è costituita dal *management*. Queste immagini tanto brillanti non esprimono bene la natura del fenomeno e qui si riferiscono solo per sottolineare l'importanza del tema, dato che è stato proprio per acquisire forze manageriali all'azione pubblica che nel 1937 si diede all'IRI, divenuto ente permanente, la figura di capogruppo di società per azioni.

Cominciamo con l'osservare che per motivi non diversi da quelli che hanno tanto modificato la posizione del *manager*, mutamenti sono avvenuti anche nelle altre strutture di comando delle maggiori imprese. Si è da tempo rilevato che consigli di amministrazione e collegi sindacali svolgono sempre meno le funzioni descritte dalla legge e indicate dalle loro denominazioni; tutta l'attività di elaborazione delle decisioni e di sostanziale controllo richiesto dalle aziende di media e di grande dimensione è svolta infatti nell'ambito delle strutture aziendali e su di esse poco può incidere il consiglio di amministrazione se si tratta di controllo. Sarebbe però errato ritenere che è così svanito o sta per esserlo il ruolo affidato ai due consessi; consideriamo infatti come essi sono composti e come operano. Dei consigli di amministrazione fanno parte, come presidente o come consigliere delegato, un esponente del *management*, i detentori della maggioranza e talvolta di minoranze, rappresentanti di finanziatori, esponenti di categorie economiche e di altre imprese con le quali conviene essere in contatto, giuristi, uomini di scienza, esperti vari, badando di ottenere anche presenze significative di correnti politiche; dalle stesse categorie provengono in pratica i sindaci.

Le sedute di consiglio, in genere piuttosto rare, si svolgono così sotto forma di un confronto tra il consigliere (presidente o consigliere delegato) che è esponente del *management*, assistito spesso da colleghi e il gruppo di tutti gli altri, consiglieri e sindaci. Nel corso di questo confronto si esprimono opinioni, si scambiano informazioni, si danno

---

(1) Nel nostro paese si è denominata privatizzazione la distribuzione tra privati di minoranze azionarie di imprese pubbliche, un fatto che non ebbe mai e continua a non avere rilevanza nell'attribuzione del potere aziendale. E piuttosto è da riflettere sul fatto di cui si dice nel testo, cioè che le stesse maggioranze hanno visto diminuire il loro potere.

(2) In tema di ruolo del *management*, è interessante ricordare che nei paesi socialisti non sono isolati i casi di *managers* che giungono ai livelli politici più elevati; questa circostanza è da ricordare perchè rivela che anche in una situazione tanto diversa dalla nostra è la cooptazione che dà vitalità e continuità alle strutture produttive.

consigli e alla fine si prendono decisioni, quasi sempre conformi alle proposte che, anche se di grande portata, il *management* ha sottoposto al consesso nel corso della stessa seduta. Non va però dimenticato che il contributo di consiglieri e sindaci è dato spesso al *management* a titolo individuale, su problemi specifici, all'infuori delle sedute di consiglio.

Nè i consiglieri dunque elaborano le decisioni, nè i sindaci effettuano sostanziali controlli (1); gli uni e gli altri vengono piuttosto a costituire un unico gruppo, su cui in genere si può sicuramente contare, di uomini potremmo dire di buon consiglio, o almeno questo è il contributo che si può loro chiedere. È un contributo che può essere di grande importanza sia per il capitale di comando, sia per il *management*, dato che per mezzo di quel consesso essi si inseriscono maggiormente nella realtà politica, economica e tecnica nella quale l'impresa deve operare. Nelle medie e nelle grandi imprese si è andato così formando — potremmo dire — un governo a tre: capitale di comando, *management* e consesso eletto dall'assemblea. Di fronte a questo quadro non possono non apparire riduttive le immagini sopra ricordate come rivoluzione dei direttori, divorzio tra capitale e *management* e altre, con le quali venne definito l'affermarsi del potere manageriale; il quadro è più complesso e il tema andrebbe maggiormente approfondito. Quanto si è detto è però sufficiente per mostrare che le strutture di governo delle maggiori imprese hanno spontaneamente reagito, come ogni sistema vitale, ai grandi mutamenti avvenuti per più motivi nei modi di produzione; intensità del progresso tecnico, aumento dell'ammontare di capitale richiesto dalle imprese e quindi anche del capitale di rischio occorrente per detenerne il comando, impossibilità in molti casi per i gruppi familiari discendenti dai fondatori delle imprese di effettuare gli apporti di capitale necessari per mantenere nel corso del tempo quel comando, espansione sui mercati internazionali e, non meno importante, rilevanza degli aspetti politici della gestione di una grande impresa. Si è così instaurato un sistema di rapporti che non manca certo di efficienza se si considera che esso si è affermato credo si possa dire ovunque per il governo di imprese che sono in forte progresso, massime tra esse le multinazionali.

Una simile evoluzione si è svolta anche presso le imprese a partecipazione statale con alcune differenze sulle quali giova intrattenerci a conclusione di questa trattazione preliminare. Si è detto che nelle maggiori imprese vi è una condotta a tre: capitale di comando, *management*, gruppo di consiglieri e sindaci eletto dall'assemblea al di fuori del *management*; e si è anche rilevato che il ruolo di questo

---

(1) A proposito di controllo non si giustifica la critica che il mondo politico ha qualche volta rivolto al sistema di non fornire dati sufficienti per dare consapevoli giudizi sulle gestioni. Il *management* dispone, per svolgere il proprio lavoro, dei dati occorrenti per l'azione di controllo; e, se è onesto, come si deve supporre, è in grado di rispondere a ogni richiesta se questa gli viene rivolta. Il problema da risolvere ai fini del controllo è quello di saper formulare le richieste in relazione non solo ad una determinata impresa, ma a una precisa situazione di quell'impresa. Irrilevante è l'aiuto che possono dare circolari ed elaborazione elettronica dei dati.

consesso interessa sia il *management* che ne trae consigli ed informazioni sia i detentori del capitale di comando che ne ottengono appoggio nei rapporti con il *management*. Sembra quindi opportuno, in relazione a questioni sollevate nel dibattito, che la formazione di questi consessi sia sottoposta a qualche disciplina; ad esempio del genere di quelle che mi pare abbiano dato buona prova nel settore creditizio.

Quanto al *management* è abbastanza frequente il rilievo secondo il quale la sfera di autonomia del *management* delle imprese a partecipazione statale è mal definita e nel complesso più piccola di quella del *management* dei gruppi privati; poichè non era questa la posizione del *management* al sorgere del sistema, si deve concludere che si è avuta un'evoluzione in senso opposto a quella avvenuta nello stesso periodo nella posizione del *management* dei gruppi privati. Un simile andamento trova una prima spiegazione nella mancanza, di cui si è a lungo trattato nelle pagine precedenti, di una procedura volta a determinare i costi dell'azione politica e quindi le responsabilità del *management*. In secondo luogo è avvenuto che al disopra del *management* si è costituita una struttura avente compiti di direttiva e di controllo molto più ampia di quella esistente nelle imprese private e in genere non proveniente dalla vita delle imprese; pubblica amministrazione non professionalizzata, come detto (1), scuola, partiti politici, ambienti tutti dove non è facile si compiano esperienze di condotta e di controllo delle imprese. La presenza di una struttura ridondante e meno professionalizzata rispetto a quella dei gruppi privati può risolversi in un contenimento di quelle possibilità di azione del *management* di cui esso fruirebbe nella sfera privata.

## 8) CONCLUSIONI

Le domande poste dal questionario mettono in discussione praticamente tutti i fondamenti dell'attuale ordinamento delle partecipazioni statali. Sopprimere il Ministero delle partecipazioni statali? Sopprimere gli enti di gestione? Sopprimere il fondo di dotazione degli enti? Giudicare la gestione degli enti in base a indici invece che al bilancio di esercizio? Per tacere di altre domande che apparentemente non sembrano di grande rilievo. Ora, le domande riflettono i temi del grande dibattito che, nel quarantennio postbellico (2), si è svolto in

---

(1) Paragrafo 3.

(2) L'impresa a partecipazione statale sta invero per compiere (gennaio 1983) cinquant'anni di vita; le questioni che ora si dibattono non si ponevano però per l'IRI prebellico. Il primo IRI infatti non chiese apporti allo Stato, nè nuovi interventi alla Banca d'Italia. Solo nel settembre 1943 venne deciso dal governo di Salerno un primo intervento, per consentire all'IRI di provvedere alla riattivazione degli impianti dell'area napoletana devastati dai bombardamenti e poi dai reparti tedeschi in ritirata; gli apporti dello Stato non sono più cessati dopo di allora e sono anzi molto aumentati, dato che mentre il primo IRI effettuò rilevanti smobilizzi, dopo il 1943 si ebbero solo interventi; vi è stato poi, con la creazione dell'ENI, l'adozione del principio della molteplicità degli enti di gestione e negli anni recenti l'emergere di perdite rilevanti. Di nuovo vi è ovviamente anche la Costituzione che pone i nuovi problemi in termini diversi da quelli del periodo tra le due guerre.



molte sedi intorno al tema delle partecipazioni statali; ed è grande merito del questionario della 5<sup>a</sup> Commissione del Senato averne fatto per così dire un inventario. Sembrerebbe quindi di poter dedurre che se quelle sono le domande alle quali si deve ancora rispondere, il dibattito non ha prodotto importanti risultati.

Nel chiudere la presente introduzione per dare inizio alle risposte, credo di poter dire, a conclusione della riflessione svolta, che il bilancio non è così catastrofico; nelle pagine precedenti si è ritenuto addirittura di affermare che il complesso di istituti che formano oggi il sistema è necessario e sufficiente perchè vengano soddisfatte le due condizioni che sono pregiudiziali (su questo punto non dovrebbero esservi divergenze di opinioni) di un ordinamento soddisfacente: primo garantire al *management* delle imprese l'autonomia necessaria perchè esse siano inserite nel mercato; secondo: dare al Parlamento la possibilità di giudicare l'apporto che si prevede debba dare il sistema alla nostra politica economica e approvarne il costo. Se queste due condizioni non sono ora soddisfatte, il motivo, mi sembra, è da ricercarsi non nell'ordinamento, che pur deve ricevere importanti modifiche, come ogni struttura operante in un mondo in tanto rapido cambiamento, ma nei modi con cui l'ordinamento è stato utilizzato.

Giunto alla fine del mio lavoro debbo quindi constatare che le mie risposte sono nel complesso di tipo « conservatore ». È una conclusione che mi sembra trovi però conforto nelle ultime vicende della nostra industria. Due o tre anni or sono importanti gruppi industriali privati manifestarono rilevanti difficoltà; ora costituisce una delle componenti più favorevoli del più recente andamento economico del nostro Paese il fatto che queste difficoltà siano oggi talune superate, altre meno gravi. E anche se altre difficoltà non potranno non sorgere in una economia mondiale tanto turbata, non vi è dubbio che le prospettive di quei gruppi appaiono nel complesso molto migliorate; eppure non si sono avute, relativamente a quei gruppi, notizie di drammatici mutamenti di persone, di ordinamenti, di statuti, non sono avvenute fusioni spettacolari di società o scorporazioni di impianti in società di nuova costituzione; o meglio, i mutamenti del genere che si sono avuti non sono stati molto maggiori di quelli rilevabili in passato o di altri che presumibilmente si avranno nel prossimo futuro. È il *management* che quotidianamente ha risposto alle nuove situazioni che via via si manifestavano. Ora, questa opera, a quanto si sa, è stata iniziata anche nel sistema delle partecipazioni statali, con novità importanti almeno per chi, come chi scrive, pensa che l'unitarietà del sistema produttivo non vada menomata da una presenza fatalmente crescente dell'impresa pubblica; sono, ad esempio, gli accordi tra pubblico e privato e la caduta della opposizione agli smobilizzi. Vi è dunque già una esperienza confortante anche nel sistema a partecipazione statale, oltre che nel mondo privato, sul ruolo del *management* nel processo che si compie negli ordinamenti esistenti; è una conclusione del resto non sorprendente, essendo difficile ammettere che quarant'anni di innovazioni, anche se a volte non felici, non abbiano prodotto nulla che non sia da porre in discussione.

Infine, sull'impostazione da darsi all'assetto, vorrei aggiungere che oggetto di considerazione dovrebbero essere anche le esperienze compiute in qualcuno dei molti paesi dove sono sorte imprese pubbliche con compiti simili a quelli che devono svolgere le nostre imprese a partecipazione statale (1).

---

(1) Mi sembrano particolarmente interessanti i casi di Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna. Dati su quelle e su altre esperienze sono invero facilmente acquisibili; essi non sono stati utilizzati nelle risposte perchè quello che interessa conoscere è il sistema di rapporti nel quale una data soluzione è inserita. E una descrizione del sistema di rapporti formatosi in ciascun paese visto alla luce di quanto ci interessa sapere richiede, credo, una ricerca *ad hoc*.

## II

## RISPOSTE AL QUESTIONARIO (\*)

## A) FINI E FUNZIONI DEL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI: SETTORI DI INTERVENTO ED OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

1) *Che rapporto esiste tra i settori economici di intervento delle partecipazioni statali ed il loro assetto organizzativo e funzionale?*

Poichè l'ente di gestione ha la natura economica di un capogruppo industriale e attraverso il Ministero delle partecipazioni statali viene canalizzata e organizzata la varietà di interventi richiesti alle imprese del sistema, non si vede quale altro rapporto diverso da quello delle imprese private possa istituirsi senza ledere il ruolo del Ministero e turbare il rapporto che deve intercorrere tra le varie parti del sistema.

2) *Sulla base dei più recenti interventi pubblici in economia si rileva che l'attuale crisi del settore industriale ha richiesto nuove formule giuridiche (GEPI, fondo per l'elettronica, consorzi bancari, commissario straordinario): che giudizio può darsi in ordine a tale evoluzione?*

*Si ritiene che ai fini della definizione del sistema stesso delle partecipazioni statali sia sufficiente riferirsi al solo assetto proprietario?*

GEPI e fondo per l'elettronica sono in sostanza enti di gestione: essi pongono il solo problema di rendersi conto se la loro attuale collocazione ha carattere definitivo. Il Consorzio bancario e il Commissario straordinario si riferiscono a situazioni di crisi estranee al sistema di rapporti in cui opera l'impresa a partecipazione statale.

Mi sembra quindi che il ruolo sia del sistema delle partecipazioni statali sia degli enti sopra citati sia distinguibile nella misura necessaria per consentire una regolazione separata dell'uno e degli altri; essi entreranno poi in rapporto tra loro in base alla natura di quel ruolo così come avviene per imprese private.

3.a) *Si ritiene che il sistema delle partecipazioni statali abbia nel futuro un ruolo da svolgere, come sistema di imprese e come strumento della politica economica industriale?*

Il ruolo da assegnarsi al sistema delle imprese a partecipazione statale nella politica economica del nostro Paese mi sembra che possa

---

(\*) Le risposte sono date nell'ordine con cui sono poste le domande, salvo in pochi casi in cui una risposta viene meglio chiarita associandola ad altra risposta data ad una domanda precedente. La collocazione della risposta è indicata nel luogo dove la domanda era stata posta. Per dati e problemi si è fatto riferimento all'edizione F. Angeli 1981 del Libro Bianco del Ministero.

essere dedotto senza incertezza da un numero ormai molto grande di esperienze, sia quella compiuta nel nostro Paese nel corso degli ormai sessant'anni trascorsi dalla caduta, nel 1921, della Banca italiana di sconto, sia quella che si compie in gran parte negli altri paesi a economia di mercato, quelli di antica industrializzazione e quelli che, come il nostro, hanno avviato la loro industrializzazione solo in questo secolo. Se si considera questo insieme di vicende, il ruolo delle partecipazioni statali mi sembra possa definirsi come segue: il capitale privato non è in grado di avviare o, se avviate, di far progredire e anche solo sopravvivere imprese che la politica economica ritiene possano economicamente svilupparsi; lo spazio che può essere occupato da queste imprese si è nel complesso continuamente allargato nel nostro Paese nei sessant'anni trascorsi appunto dalla caduta della Banca di sconto e si prevede debba ulteriormente espandersi se non altro per il persistere di una grave questione meridionale; l'impresa a partecipazione statale è stata concepita per occupare quello spazio con comportamenti che le consentano di essere inserita nel mercato. Se questo risultato viene ottenuto, il meccanismo del mercato diviene più efficiente, pur perseguendosi gli obiettivi di interesse generale che sono propri dell'azione pubblica e che non motivano il *management*. La definizione, tanto sommaria, può essere resa più chiara rispondendo alle seguenti domande: la partecipazione di controllo Ansaldo può essere oggetto di smobilizzo? O se manca questa possibilità, possono gli stabilimenti Ansaldo essere demoliti? Quali famiglie detentrici del controllo di imprese industriali, pur tanto benemerite della storia dell'industria italiana, hanno rinunciato negli scorsi decenni a quel controllo? È possibile che questo fenomeno continui? E il Mezzogiorno?

3.b) *In assoluto, nell'attuale contesto della nostra economia, quale si ritiene l'obiettivo di politica economica che il sistema delle partecipazioni statali può contribuire a raggiungere in modo più efficace ed in coerenza con le esigenze di sviluppo del sistema delle imprese private?*

Poichè l'impresa a partecipazione statale è una società per azioni, suo obiettivo non può essere che il profitto: il *management* di tale tipo di imprese, se opera correttamente, non può nè saprebbe perseguire altri obiettivi; il problema, a quanto pare finora non risolto, è quello di inserire l'impresa a partecipazione statale in un ordinamento che renda possibile un simile comportamento, pur essendo l'impresa uno strumento di politica economica. Se questo risultato viene ottenuto, nessun turbamento può derivare all'impresa privata.

4) *Quali settori e/o produzioni del sistema delle partecipazioni statali si ritiene che, anche in considerazione delle prospettive dei rispettivi mercati internazionali, non siano recuperabili neppure nel lungo periodo a logiche di mercato?*

*Quali settori e/o produzioni si ritiene invece che abbiano maggiori possibilità di sviluppo?*

Se l'impresa non è recuperabile « a logiche di mercato » perchè inefficiente, non resta che dare ad essa la necessaria efficienza; se

questo non si ottiene (non interessa chiedersi per quali motivi), non resta che la cessazione della produzione. Non si può pensare a ordinamenti che consentano il perpetuarsi di inefficienze. Una soluzione è talvolta lo smobilizzo; una iniziativa che il sistema non riesce a rendere efficiente, in genere per la modestia delle sue dimensioni, può essere interessante per un imprenditore privato.

L'impresa può essere fuori mercato perchè tutto il settore, nel nostro Paese, non è più conveniente in questo caso la cessazione non ha alternative.

In caso di cessazione può aprirsi il problema delle produzioni sostitutive nel qual caso sorge il quesito di cui al punto 4-II) sulle produzioni che hanno maggiori possibilità di sviluppo, domanda cui può rispondere il *management* in riferimento al luogo ove il problema va risolto.

4-III) *Si ritiene che debba essere stimolato il processo di internazionalizzazione del sistema delle partecipazioni statali?*

L'internazionalizzazione dell'attività delle imprese è uno dei più rilevanti fenomeni del nostro tempo; le imprese anche non grandi vi sono impegnate e politiche al riguardo non mancano. Non credo che si possa pensare a incentivazioni speciali a spese dello Stato a favore delle imprese a partecipazione statale; un indirizzo del genere sarà promosso nell'ambito del sistema in sede di formazione dei programmi.

5) *Ove un'impresa delle partecipazioni statali sia gravata da oneri di tale natura da far ritenere impossibile un ritorno a logiche di mercato, si ritiene più opportuno portare ad evidenza tale mutazione riconoscendola anche sul piano della forma giuridica?*

A.3) *Posto che ad un'impresa vengano attribuite autoritativamente finalità non coerenti con la logica di mercato, si ritiene tecnicamente possibile evidenziare in maniera attendibile gli scostamenti che il raggiungimento di queste finalità (oneri impropri) introduce nei risultati economici e finanziari rispetto a quelli attesi da una gestione puramente economica?*

6) *È stato osservato che è condizione indispensabile per un calcolo attendibile degli oneri impropri la temporaneità e la transitorietà di questi vincoli rispetto alla gestione normale dell'impresa.*

*Giudicate fondata questa impostazione?*

*Cosa ne deriva in ordine alle funzioni di indirizzo e di controllo?*

Se una impresa a partecipazione statale è in perdita perchè si vuole che essa applichi prezzi politici (cioè inferiori ai costi) essa può restare nell'ambito del sistema delle imprese a partecipazione statale se ad essa — con una legge — viene assegnata una sovvenzione corrispondente alla quota di costo che, non coperta dai ricavi, lo Stato giudica di poter coprire in relazione ai propri fini. Questo indirizzo può essere ovviamente assunto anche nei riguardi di una impresa privata

che continui a restare privata. Imprese a partecipazione statale sovvenzionate vi sono sempre state: ad esempio certe linee di navigazione marittima. Se l'impresa è in perdita non congiunturale per altri motivi si ricade nella questione di cui al punto 4).

Si osserva però che « finalità non coerenti con la logica di mercato » — come dice il quesito A.3) — in genere hanno inevitabilmente le direttive ministeriali; secondo la logica di mercato opera infatti già, in modo naturale, il *management* dell'impresa; esso, dopo tutto, è retribuito solo perchè operi in tal senso. Se il *management* non opera secondo « logiche di mercato » non vedo come non possa essere sostituito.

La direttiva ha quindi sempre lo scopo di fare operare l'impresa in modo difforme da quello indicato dal mercato; se questo comporta un costo, l'impresa sostiene un onere improprio che non può essere messo a carico degli azionisti e che va quindi rimborsato (1). Comunque, la direttiva non contiene un ordine; l'ordinamento deve quindi prevedere una procedura che valga a comporre i contrasti che possono insorgere tra Ministero e ente di gestione (2).

Il condizionamento introdotto nella gestione da una direttiva deve essere temporaneo; se non lo fosse, mi sembra che sarebbe preferibile ricorrere alla sovvenzione sul bilancio del Ministero competente. Può però avvenire che il condizionamento pur temporaneo non sia di durata determinabile; in quel caso si assumerà una scadenza presunta, che sarà quella ragionevolmente più breve; si procederà poi eventualmente a rinnovi.

B) IL COORDINAMENTO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI CON LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE

1) *Vista la scadenza della legge n. 675 del 1977, quali considerazioni possono trarsi da tale esperienza di intervento, in particolare al fine di garantire un migliore coordinamento dell'attività delle partecipazioni statali con la politica di programmazione nel settore industriale?*

Mi sia permesso osservare che il contenuto della legge n. 675 del 1977 costituisce una delle molte manifestazioni della incertezza che si è formata nel nostro Paese sulla natura delle imprese a partecipazione statale. Fine della legge in questione è di favorire la cosiddetta ristrutturazione dell'industria italiana sia privata sia a partecipazione statale. Poichè nel tempo in cui venne fatta la legge si intendeva effettuare un aumento dei fondi di dotazione degli enti di gestione, le misure relative vennero inserite nella legge di ristrutturazione facendosi così erroneamente ritenere che delle esigenze di questo processo, per quanto riguarda le imprese a partecipazione statale, si fosse tenuto conto nel determinare la misura dell'aumento dei fondi di dotazione.

---

(1) Paragrafi 1, 2 e 3.

(2) Paragrafo 3.

Ciò premesso, alla domanda si può rispondere come segue:

a) la nuova legge sulla ristrutturazione tratterà come la precedente dei problemi di tutta l'industria italiana, pubblica e privata;

b) se vi sono problemi di aumento dei fondi di dotazione, questi dovranno formare oggetto di altri provvedimenti;

c) il coordinamento tra imprese pubbliche e imprese private ai fini della ristrutturazione sarà materia della corrente attività decisionale delle singole imprese, degli enti di gestione e, ove lo si ritenga, come sembra necessario, di direttive del Ministero.

2) *Visto il metodo di impostazione del Piano a medio termine 1982-1984 ove non si considerano le partecipazioni statali come un settore a se stante, ma correttamente come uno strumento di intervento nel sistema economico, quali misure per il coordinamento si ritiene opportuno impostare per la realizzazione delle proposte avanzate?*

Il criterio adottato dal Piano a medio termine è pienamente conforme alla natura del sistema delle partecipazioni statali. Se imprese private e imprese a partecipazione statale stanno tutte nel mercato, il Piano, in prima approssimazione, deve rivolgersi indistintamente a tutte.

Quanto all'utilizzo, ai fini del Piano, dello strumento dell'impresa a partecipazione statale esso sarà deciso nel corso del triennio previsto dal Piano nelle due tipiche situazioni che possono imporre un intervento: a) un andamento della situazione economica generale molto diverso da quello ipotizzato dal Piano; b) un comportamento dell'impresa privata diverso da quello atteso. Se prendere decisioni e quali è materia di gestione del Piano e, ovviamente, per mezzo di direttive del Ministero.

#### C) ASSETTO ISTITUZIONALE DEL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

1) *Sulla base del « Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato » il Senato ha approvato nel luglio del 1980 un ordine del giorno in cui si auspicava la riforma, tra gli altri, del Ministero delle partecipazioni statali. Quale configurazione istituzionale si ritiene più idonea, in via generale, per un più efficiente intervento nel governo dell'economia:*

a) *un riaccorpamento di tutti i Dicasteri economici (industria, partecipazioni statali, commercio con l'estero, agricoltura) al fine di pervenire, come auspicato dalla Commissione Piga, ad un unico Ministero della produzione e degli scambi?*

b) *una soppressione del Ministero delle partecipazioni statali ed una distribuzione degli enti di gestione (ed, ove necessario, delle società operative o delle finanziarie di settore) tra i vari Ministeri con competenza nel ramo di attività?*

c) *un diverso assetto e nuove competenze del Ministero delle partecipazioni statali?*

Secondo la concezione esposta nella introduzione (1) il Ministero delle partecipazioni statali è il fulcro del sistema specie nei due momenti della definizione dei programmi e della copertura del fabbisogno finanziario che essi comportano. Sulle soluzioni proposte in alternativa si osserva quanto segue.

La proposta di riaccorpamento di Ministeri costituisce un episodio della ricerca che incessantemente si svolge in tutti i sistemi estremamente complessi come è l'Azienda dello Stato; è una ricerca che, negli ordinamenti, tende a privilegiare a volte il momento dell'unità di comando (con ordinamenti cosiddetti di tipo militare o gerarchico), a volte il momento del coordinamento (ordinamenti funzionali).

Il riaccorpamento di Ministeri di cui al quesito 1.a) è ispirato al pensiero che nella compagine ministeriale venga rafforzata l'unità di comando; quindi si propone che interessi che fanno capo a diversi Ministeri siano mediati ad opera di un Ministro e non del Presidente del Consiglio. Non ho opinioni sul fondamento di questa esigenza di carattere generale; osservo però che il ruolo del Ministero delle partecipazioni statali è eterogeneo rispetto a quello degli altri tre Ministeri, in particolare quello dell'industria, che si propone di riaccorparsi. Il Ministero delle partecipazioni statali costituisce la sede ove, restando in economia di mercato, si svolge quella parte della politica economica che utilizza lo strumento dell'impresa; gli altri tre Ministeri sono invece sedi nelle quali si configurano politiche nell'interesse di tutti gli operatori, sia pubblici sia privati. La politica siderurgica, ad esempio, è fatta dal Ministero dell'industria nei riguardi di tutte le imprese, sia a partecipazione statale, sia private. Le imprese a partecipazione statale non debbono essere privilegiate per il fatto che esse hanno modo di influire, con l'accorpamento, sulla politica siderurgica; e bisogna evitare anche il rischio opposto che i privati riescano a fare dell'impresa a partecipazione statale uno strumento dei propri interessi. Se l'accorpamento va spinto molto avanti in applicazione di una esigenza generale di riduzione del numero dei Ministeri, il Ministero delle partecipazioni statali potrebbe essere accorpato con il Ministero della programmazione, del quale, in definitiva, è uno strumento. Anche con questa soluzione i rischi di cui si è ora detto non verrebbero però eliminati.

Quanto alla soppressione del Ministero e alla ripartizione delle partecipazioni tra i Ministeri responsabili delle politiche dei settori nei quali le imprese operano, essa fa perdere al sistema quell'apporto alla sua economicità che è già stata descritta; inoltre non dà valore alle possibilità di azione che l'azionista detentore del controllo di più società acquisisce riunendo le partecipazioni che possiede in una *holding* e garantendo, con quello strumento, una guida unitaria al complesso di imprese che controlla. In tutti i paesi di qualche importanza a economia di mercato esistono, nel mondo privato, i grandi gruppi poli-settoriali; perchè lo Stato deve rinunciare a usare un simile strumento?

---

(1) V. specialmente paragrafi 2, 3, 4 e 6.



D'altra parte, se si vuole dare un nuovo assetto al sistema delle partecipazioni statali giudicandosi insoddisfacente quello attuale, non si vede come quel ruolo di direttiva e di controllo per svolgere il quale è stato costituito un apposito Ministero possa essere meglio svolto se affidato a una serie di Ministeri costituiti per svolgere altre funzioni, che richiedono altre professionalità (1). Vi è poi da temere che, a seconda del pensiero politico dei titolari dei vari Dicasteri, a volte le imprese a partecipazione statale saranno sacrificate a interessi privati e a volte invece saranno utilizzate in modi che mettono in difficoltà le imprese private.

In conclusione, se si perde la fiducia che un Ministero *ad hoc* possa esercitare in modo efficiente le funzioni di direttiva e di controllo che ad esso spettano, preferibile è restituire le partecipazioni alle banche e limitarsi, in sede di governo, a coprire le perdite che colpirebbero gli ignari depositanti secondo la pratica sperimentata nell'undicennio dei salvataggi 1922-32. Dopo tutto i banchieri sono definiti imprenditori degli imprenditori e per di più essi sarebbero sottoposti ai controlli esercitati dalla Banca d'Italia. La legge bancaria, contrariamente a quanto a volte si pensa, non lo vieta: la Banca d'Italia ha però il potere di farlo.

Quanto al punto c), il tema è trattato nel paragrafo 6 della premessa per quanto riguarda la professionalità richiesta dal Ministero e al punto E1 per altri aspetti.

2) *Ove si ritenga opportuno procedere soltanto ad una modifica dell'assetto e delle competenze del Ministero delle partecipazioni statali, quali aspetti occorre prendere in specifica considerazione al fine di porre rimedio alle attuali carenze:*

- a) *l'assetto organizzativo?*
- b) *il coordinamento con l'attività degli altri Ministeri?*
- c) *le funzioni di indirizzo?*
- d) *le funzioni di controllo?*

L'assetto organizzativo del Ministero delle partecipazioni statali (punto a) è questione che va affrontata non in base a principi generali ma alla natura delle funzioni che verrà deciso esso debba svolgere. Ad esempio: se si ritiene che il costo della politica economica svolta con l'istrumento dell'impresa a partecipazione statale non debba essere messo a carico degli azionisti, l'assetto organizzativo del Ministero ne sarà profondamente influenzato; si tratterà in sostanza di gestire, con una profonda esperienza in tema di bilancio e di costi, la somma che il Parlamento avrà deciso di destinare all'azione di governo affidata al

---

(1) Paragrafo 6.

Ministero (1); tra l'altro sembra inevitabile, ove si proceda in tal senso, che il Governo si metta in grado di soddisfare le richieste di un organo quale è la Corte dei conti. Va infine rilevato che al problema dell'assetto si giunge dopo aver risolto quello dei ruoli che si possono svolgere con la professionalità di cui si potrà realmente disporre (2).

Il coordinamento con l'attività degli altri Ministeri (punto *b*) non può essere trattato in linea di principio; il coordinamento si effettuerà nelle forme e con gli istituti che i problemi da risolvere mostreranno più convenienti al complesso dei Ministeri che vogliono coordinarsi.

I quesiti c) e d) — come il Ministero può svolgere funzioni di indirizzo e di controllo di società per azioni — sollevano ancora il problema della professionalità. A quanto già detto va aggiunto che quando nel 1936 l'IRI venne dichiarato ente permanente, il Governo italiano non inventò nulla; non fece che utilizzare, con la capogruppo, un istituto tipico dell'economia di mercato, un istituto la cui importanza, già grande allora, doveva molto accrescersi nel mezzo secolo trascorso da quel tempo. Fu con quello strumento che lo Stato pose termine all'era dei salvataggi che si era iniziata nel 1921; ora l'istituto della capogruppo va accettato in tutti i suoi aspetti e tra essi il tipo di professionalità che nei gruppi privati ha dato i risultati ben noti (3).

#### D) ASSETTO DEL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

La risposta alle sette questioni della lettera *D*) sono raggruppate intorno a due temi: struttura del sistema e composizione degli organi amministrativi e di controllo.

##### I) Struttura del sistema

1) *Si ritiene che il sistema delle partecipazioni statali debba essere per il futuro ancora strutturato in enti di gestione?*

*In caso negativo, quale tipo di struttura si ritiene preferibile?*

Se si vuole gestire in modo unitario un gruppo di imprese pubbliche costituite in società per azioni di diritto comune inserite nel mercato, non si vede a quale altro istituto ricorrere che non sia una *holding*; ed è questa la natura economica dell'ente che opera nella sfera pubblica con la denominazione di ente di gestione. Si tratta di giudicare quanti di questi raggruppamenti conviene istituire ai fini dell'azione di direttiva e di controllo svolta dal Ministero.

(per 2.a vedi Organi amministrativi e di controllo)

---

(1) Paragrafo 8.

(2) V. Premessa, n. 6

(3) V. Premessa, n. 5.

2.b) *Si ritiene che la mole ed il tipo di polisettorialità degli enti attuali ne consente la governabilità? In caso negativo, quali modifiche si ritiene di proporre in relazione al numero ed alla struttura degli enti?*

3) *Ammettendo che l'assetto organizzativo delle partecipazioni statali debba discendere da opzioni di principio piuttosto che riflettere una mera situazione giuridica, quale criterio dovrebbe presiedervi? Ad esempio, il grado di affinità, oppure il grado di integrazione, il grado di complementarità oppure quello di funzionalità, intesa come governabilità imprenditoriale delle strutture interessate?*

4) *In generale, si ritiene che debbano venire predeterminati gli ambiti di attività ed i settori di intervento? Con legge o con atto amministrativo?*

Se non erro le domande 3 e 4 sollevano la questione dei criteri con cui determinare in un assetto ideale il campo di azione di ciascun ente di gestione: al riguardo ricordo che quando nel 1948 venne creato l'ENI non si discusse in linea di principio se bisognava o no abbandonare il principio della unicità degli enti di gestione, un principio che, notisi, non era mai stato messo in discussione. Si presentò il problema degli idrocarburi e nessuno obiettò alla proposta di affidarlo a un nuovo ente di gestione; si pensò quindi che l'ENI sarebbe stato un ente specializzato; fu invece quasi subito polisettoriale. L'EFIM nacque invece, salvo errore, dall'intento di evitare che l'IRI venisse ulteriormente gravato di problemi del settore meccanico; anch'esso divenne però polisettoriale; si trovò poi modo di non mettere in concorrenza la meccanica dell'IRI con quella dell'EFIM. L'EGAM fu un infortunio e, a quanto unanimemente si giudicò, un infortunio molto costoso; non si può però non rilevare che fu una supposta specializzazione mineraria che lo rese possibile. Altri due enti specialistici — ente terme e ente cinema — furono ben presto giudicati iniziative non felici. I due enti oggi esistenti, sorti dopo l'IRI, hanno dunque aumentato il grado di polisettorialità.

Quanto all'IRI, esso, dopo il 1936, perse: *a)* nel 1962, l'energia elettrica, essendosi allora affermato con gran forza che il settore elettrico sarebbe stato utilizzato come strumento diretto della politica economica e che quindi non poteva sottostare alle regole dell'impresa a partecipazione statale, *b)* la chimica, *c)* il tessile, e *d)* il minerario e ha avuto, nella fase prebellica, estesi smobilizzi, tra cui quello del settore immobiliare. Ha però acquisito la elettronica, la navigazione aerea e la produzione di *software*, se questa si considera, come si deve, un settore industriale distinto; inoltre costruzioni e alimentari prima presenti come conseguenza dei risanamenti bancari hanno una consistenza tanto rilevante da potersi considerare come nuovi. La polisettorialità è poi diminuita a seguito di concentrazioni in uno stesso ente di imprese che, in enti diversi, operavano nello stesso settore: tessile, chimico, minerario, siderurgico. Gli smobilizzi in certi casi si risolvono in una riduzione della polisettorialità.

Nei cinquant'anni trascorsi, con la creazione dell'IRI, della impresa a partecipazione statale, siamo dunque passati da un ente a tre enti, tutti polisettoriali, tra i quali non esistono, salvo errore, concorrenze; i mutamenti sono stati rilevanti ma determinati tutti da fatti esterni: nuove iniziative, smobilizzi, costituzione dell'Enel, eliminazione di concorrenze. Con i quesiti 3 e 4 sopra riportati si chiede in sostanza se il numero degli enti va aumentato così da diminuirne, potremmo dire, il grado di polisettorialità.

Sul significato di polisettorialità va ricordato che i grandi gruppi hanno mostrato la convenienza a svilupparsi non tanto in senso orizzontale per rafforzare posizioni di monopolio, quanto ad aumentare la loro competitività sviluppandosi in senso verticale:

a) in senso ascendente acquisendo fonti di materie prime, esercendo navi per trasportarle e, ormai molto importante, costruendo gli impianti che le imprese del gruppo utilizzano e produrne poi in qualità tale da poterne offrire al mercato;

b) in senso discendente, eseguendo produzioni svolte da propri clienti giungendo fino a svolgere attività di collocamento di quanto producono, un'attività dunque di natura commerciale.

Con questi due sviluppi si ha una polisettorialità che riflette però rapporti di complementarietà; è quindi una polisettorialità che non può essere messa in discussione anche se più enti vengono così ad operare nello stesso campo: ad esempio costruzione di impianti, trasporti marittimi, formazione professionale. Nei tre enti di gestione esistenti la diversificazione va però molto al di là di quella suscitata dalla complementarietà; è una diversificazione che nel mondo contemporaneo ha numerose manifestazioni e che viene spiegata con l'arricchimento della capacità di chiunque, con la riduzione di rischi e con l'acquisizione di potere politico, che un gruppo consegue operando in campi molteplici; vi è anche in questo caso una certa complementarietà che non ha però carattere tecnico.

Chiameremo gruppi industriali i gruppi nei quali la polisettorialità riflette rapporti di complementarietà tecnica e gruppi finanziari quelli nei quali un certo numero di imprese sono legate da complementarietà a volte forte a volte tenue, che in ogni caso non è tecnica. Nell'assetto si può quindi passare da un estremo nel quale la polisettorialità è massima in quanto si ha un solo ente di gestione come era il primo IRI e come mi sembra sia l'INI spagnolo, all'altro estremo nel quale si ammette solo la complementarietà tecnica, nella quale in altri termini gli enti di gestione sono tutti gruppi industriali essendo le imprese da ciascun ente controllate legate solo da rapporti di complementarietà tecnica; gli enti in questo caso sarebbero credo più di una decina. È un accertamento che comunque può essere rapidamente fatto in base ai dati contenuti nelle relazioni degli enti.

Mi sembra che, ove non si adottino le due soluzioni estreme, non esistano criteri generali utilizzabili per identificare una soluzione intermedia da giudicarsi ottima; nella ricerca di tale soluzione vanno infatti considerate due circostanze che mi sembra non siano state tenute pre-

senti nel dibattito. A seconda che gli enti siano tre, o ad esempio cinque o dieci, insorgono problemi diversi sotto l'aspetto organizzativo e sotto quello finanziario. Sotto l'aspetto organizzativo va ricordato che il Ministero, ove si aumenti il numero degli enti, deve assumere un'attività di coordinamento e di controllo che oggi svolgono i tre enti.

Sotto l'aspetto finanziario va anzitutto fatto presente che la proposta non è quella di sopprimere gli enti di gestione ma, salvo errore, di sostituirli con altri più numerosi, sostituzione che sopprime il livello più alto del sistema e avvicina di un gradino le operative al Ministero. Per far ciò il Tesoro deve fornire i mezzi occorrenti per acquistare dagli attuali enti che sono messi in liquidazione e da eventuali terzi azionisti le azioni emesse dalle società finanziarie; la gestione liquidatoria dei tre enti potrà così provvedere ad estinguere i propri debiti, senza altri apporti se le azioni delle finanziarie hanno un valore uguale a quello per il quale figurano nei bilanci degli enti di gestione. I tempi dell'esborso da parte del Tesoro corrisponderanno quindi alle scadenze dei debiti degli enti. Andrà poi considerato che con la soppressione di un livello del sistema diminuisce la complessiva capacità di credito del sistema.

Mutamenti del genere di quello ora preso in considerazione hanno però due ordini di giustificazione per la cui valutazione non si hanno elementi concreti: rendere meno complessa la gestione degli enti attuali e avvicinare le operative al Ministero. Qui si vuole solo far presente che i mutamenti in questione sollevano problemi che sono di portata diversa a seconda della estensione della eventuale riforma.

## II) Organi amministrativi e di controllo

*2.a) Nel caso del mantenimento di una struttura basata su enti di gestione, quali proposte si ritiene opportuno avanzare in ordine agli organi direttivi e di controllo di tali enti?*

*5.a) Per quanto concerne le nomine e le revoche degli organi direttivi degli enti di gestione vi sono innovazioni di carattere generale che sarebbe opportuno introdurre?*

Quando si diede vita all'ENI, non si ebbe dubbio che l'organo direttivo potesse essere diverso da quello dell'IRI; anzi, in favore della costituzione di un secondo ente militava anche la circostanza che era utile dare ad esso un organo direttivo che riflettesse quegli elementi in considerazione dei quali esso veniva creato; non dovrebbe quindi esservi una assoluta uniformità negli statuti.

Quanto al problema generale della composizione degli organi direttivi e di controllo non ho conoscenza della esperienza che vi si è compiuta; credo utile che siano presenti le due componenti: esperti ed esponenti delle amministrazioni statali; lo stesso criterio adotterei per quanto riguarda il comitato esecutivo. Non darei eccessiva importanza, in tale questione, al rapporto controllore-controllato.

Per quanto riguarda il tema della revoca di cui al punto 5.a) vedi E.6).

5.b) *I dirigenti di finanziarie e/o società operative dovrebbero far parte degli organi direttivi dell'ente?*

Sulla inclusione di dirigenti di finanziarie e/o società operative nel consiglio di amministrazione dell'ente di gestione sono di parere negativo; l'audizione in consiglio di tali dirigenti e la inclusione di dirigenti nei comitati consultivi dell'ente è la forma più efficace per far partecipare i dirigenti alle decisioni dell'ente

5.c) *In quale forma si ritiene inoltre di dovere eventualmente prevedere una partecipazione dei lavoratori?*

La inclusione di lavoratori nei consigli di amministrazione è problema politico di grande rilevanza che, insorto agli albori stessi dell'industria, va ben al di là della pur importante questione dell'ordinamento delle partecipazioni statali. Se l'inclusione ha un significato, la gestione di un'impresa non può essere la stessa a seconda che vi sia o non vi sia prevista quella inclusione; non è quindi conforme alla natura del sistema dar luogo, con l'inclusione, a un tipo di gestione delle imprese a partecipazione statale diverso da quello delle imprese private. Il problema si pone poi in termini che non sono gli stessi a seconda che ci si riferisca alle società operative, alla cui gestione sono evidentemente interessati i rispettivi lavoratori, alle società finanziarie, cui dovrebbero partecipare tutti i lavoratori del gruppo che la finanziaria controlla, e infine all'ente di gestione. Questo è un organo della politica economica e la sua composizione è problema politico di natura diversa dal classico problema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

6) *Si ritiene utile ai fini del controllo dell'economicità della gestione garantire al capitale privato una consistente rappresentanza nel collegio dei sindaci degli enti di gestione, ovvero nei consigli di amministrazione?*

Non vedo alcun motivo per includere nel consiglio di amministrazione degli enti di gestione rappresentanti del capitale privato. Dato che questo capitale non partecipa al fondo di dotazione, la proposta non può essere giudicata che come manifestazione del pensiero che lo Stato non è capace di amministrarsi; ma se così è lo Stato rinunci a fare cose di cui riconosce di non essere capace, non le affidi a chi ha interessi diversi e non di rado contrastanti. Va poi ricordato che una buona parte del sistema delle imprese a partecipazione statale si è formata a seguito dell'abbandono di imprese da parte del capitale privato; la presenza di suoi esponenti negli organi deliberanti dell'ente di gestione faciliterebbe il formarsi di una situazione nella quale le imprese restano private finchè sono in profitto e passano allo Stato quando non lo sono più. Tutto sommato non si vede perchè lo Stato non debba impegnarsi a gestire da sè uno strumento di politica eco-

nomica che alimenta con proprie risorse. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda i sindaci.

Se si può immaginare che gli organi amministrativi di un ente di gestione differiscano tra loro in relazione alla diversità dei settori nei quali operano, nessun motivo (domanda 2.a) giustifica differenziazioni negli organi di controllo degli enti di gestione; nè possono esservi difficoltà ad attingere alla pubblica amministrazione persone degne di svolgere funzioni di controllo di società per azioni.

*7.a) Si ritiene possibile assicurare comunque la nomina nelle società operative di un certo numero di rappresentanti della minoranza azionaria privata al fine di garantire un controllo sulla gestione più penetrante attraverso la creazione di una effettiva dialettica di interessi?*

Non sembra ammissibile vincolare le assemblee delle sole società per azioni appartenenti al sistema delle partecipazioni statali a nominare, con norme da determinare, consiglieri designati dalle minoranze. Questa materia è regolata dal codice civile per tutte le società per azioni e sarà in quella sede che potrà essere esaminata la opportunità di norme del genere.

*7.b) Potrebbe essere stabilita la percentuale massima di partecipazione azionaria pubblica per ciascun settore produttivo, con obbligo di cessione della quota eccedente?*

Non vi è motivo per misure del genere; il sistema ha permanentemente deficienza di mezzi e la rinuncia a vendere azioni accresce le difficoltà finanziarie delle imprese del gruppo senza dare nessun beneficio. Il *management* è quindi fortemente motivato a vendere azioni. È il risparmio che non ha convenienza a investire in azioni di imprese a partecipazione statale; ciò non solo perchè parte delle società a partecipazione statale non dà dividendo, situazione che può essere anche transitoria, ma anche perchè la gestione di tutte le imprese può essere condizionata da direttive politiche che possono comportare un costo che lo Stato non provvede a coprire.

E) IL RAPPORTO GOVERNO-SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI ED IL RUOLO DEL PARLAMENTO: INDIRIZZO, CONTROLLO E FINANZIAMENTO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

*1) Secondo le conclusioni della Commissione di studio per il riordinamento delle strutture e delle funzioni del Ministero delle partecipazioni statali (cosiddetta Commissione Amato), l'azione del Ministero dovrà concentrarsi su due fasi considerate essenziali per il buon funzionamento del sistema: la determinazione degli obiettivi ed il controllo dei risultati. Entro questo binomio (obiettivi/risultati), il sistema dovrebbe esprimere un'attività volta al raggiungimento di ben determinate finalità di politica economica, ma con vincoli tali da postulare una effettiva redditività del capitale investito in un quadro gestionale di impresa bene equilibrato.*

2.b) *In particolare, sulla base delle più recenti esperienze di controllo finanziario e gestionale, quali sono gli indici reddituali e finanziari più significativi nel valutare, nell'ottica di una gestione bene equilibrata, l'andamento di un'impresa che opera sul mercato in condizioni di autentica autonomia decisionale?*

Si è detto nella introduzione (1) che obiettivo delle società del sistema è il profitto ed è in base a quell'obiettivo che esse propongono un programma; se nel programma di una società siderurgica si indica supponiamo in dieci milioni di tonnellate di acciaio la produzione prevista è perchè quella è la quantità che dà il massimo profitto o la minore perdita. La società non tarderà però a cambiare il programma ove si accorgesse che è mutata la situazione di mercato oppure che ha commesso un errore di previsione e, quindi, quale che sia il motivo, che è più conveniente produrre supponiamo undici milioni di tonnellate oppure nove.

Il Ministero non ha motivo di svolgere considerazioni del genere perchè la sua azione è mossa da altri fini. Potrà far presente, se dispone dei necessari elementi, che il programma è sbagliato e che per massimizzare il profitto conviene produrre dodici milioni di tonnellate e non dieci; anche questa obiezione sarà oggetto di esame, essendo sempre possibile, anche se non probabile, che abbiano commesso errori la società operativa, la finanziaria e infine l'ente di gestione che presenta il programma; non è comunque compito del Ministero rivedere una terzo volta il programma alla luce solo della situazione di mercato. Compito del Ministero è di accertare se, in esecuzione della generale politica economica, il programma vada modificato in qualche punto e ottenere che la modifica sia adottata. Si apre con ciò un confronto tra le due parti che si conclude con la definizione del programma esecutivo, programma questo che è comune a tutte le parti, essendo il risultato di un lavoro comune; nell'introduzione si è trattato ampiamente di questo processo (1). L'attività di controllo deve quindi accertare da un lato che l'impresa sia stata condotta nel modo più efficiente nella situazione di mercato in cui ha effettivamente operato, dall'altro se sono stati tenuti presenti i condizionamenti introdotti nel programma a seguito degli interventi del Ministero. Non sono sicuro che questo sia il significato della domanda.

Quanto alla attività di controllo, il bilancio di esercizio ne costituisce da sempre lo strumento; per di più l'analisi del bilancio offre elementi per nuove direttive, forse le più importanti tra esse. Il bilancio infatti, pur riferendosi a un periodo già trascorso, esprime non solo i risultati conseguiti sulle operazioni concluse entro la fine dell'esercizio, ma anche i risultati prevedibili sulle operazioni ancora in corso alla data del bilancio: il valore degli impianti è infatti costituito dal valore presente dei futuri ammortamenti, il valore degli *stocks* è pari al presumibile ricavo futuro conseguibile con la vendita dei prodotti finiti che sono in rimanenza e di quelli che si otterranno finendo i processi

---

(1) Paragrafo 2.

(1) Paragrafi 2, 3 e 6.



di lavorazione in corso o utilizzando le materie prime in rimanenza; i crediti saranno esposti al netto delle future insolvenze e così via di seguito. Solo le voci « cassa » e al più « depositi in banca » sono valori certi. L'analisi del bilancio è quindi non solo il momento culminante dell'attività di controllo, ma è anche lo stimolo di nuove decisioni è nel corso di quella analisi che ci si rende conto del modo con cui sono state interpretate le direttive, degli errori compiuti dando quelle direttive e quindi delle rettifiche che esse richiedono e infine della necessità di altre direttive. Quanto al giudizio sul *management* che viene formulato in base al bilancio, è da tener presente che, tenuto conto degli effetti prodotti dalla congiuntura, il giudizio può essere favorevole anche se i risultati non sono buoni e non favorevole pur in presenza di risultati in sé buoni.

Se si riconosce che il bilancio di esercizio è attribuzione di valore in situazione di incertezza ed è quindi operazione inevitabilmente soggettiva, è facile rendersi conto che non si può pensare che la formazione dei bilanci sia vincolata a regole formulate dal Ministero; semmai va accertato che regole del genere non vengano applicate e che il *management* delle imprese si ponga almeno una volta all'anno il problema del futuro dell'impresa, soprattutto in un'epoca come la presente caratterizzata da tanto frequenti, imprevedibili e rilevanti variazioni nelle tecniche e nei mercati e dall'insorgere improvviso di temibili concorrenze

Solo l'analisi del bilancio offre dunque una immagine della vita dell'impresa, dei risultati passati e delle prospettive. Ai fini dell'analisi sono spesso utilizzati indici di rendimento e indici di costo a seconda che il rapporto abbia per numeratore un risultato oppure un costo, in altre parole si voglia mettere in evidenza l'uno o l'altro degli obiettivi di ogni attività economica: massimizzare i risultati rispetto a determinati mezzi disponibili o minimizzare i mezzi impiegati rispetto a determinati risultati.

Poichè scopo dell'impresa è il profitto, due indici di rendimento vanno distinti dalla massa degli altri indici sia di rendimento sia di costo. Sono essi:

a) il rapporto reddito di esercizio/capitale sociale medio dell'esercizio, che dà la misura in cui la società ha conseguito il suo obiettivo;

b) il rapporto reddito d'esercizio-costi del denaro preso a prestito/valore medio nell'esercizio del capitale sociale e del capitale; questo rapporto dà la misura in cui il costo del denaro ha influito in senso favorevole o sfavorevole sul risultato di esercizio; favorevole se il costo del denaro preso a prestito è stato inferiore al saggio di reddito del complessivo capitale investito, sfavorevole se è stato superiore

Quanto agli altri indici, il loro utilizzo dipende dalla particolare linea di ragionamento che è consigliabile dalla natura dell'attività svolta dalla società e dalla situazione economica nella quale essa ha operato; nessuna indicazione di carattere generale può quindi essere data al riguardo. Queste considerazioni si riferiscono a società operative; per

società finanziarie, enti di gestione e a maggior ragione per il Ministero, la cui attività si riferisce a un gran numero di imprese aventi ciascuna i propri indici, l'utilizzabilità degli indici non può avere grande rilievo.

2.a) *Il conferimento di quote dei fondi di dotazione può essere condizionato per la legge al raggiungimento di determinati obiettivi: livelli di investimento, efficienza, profittabilità di gestione?*

6) *In caso di disaccordo tra gli indirizzi ministeriali ed i programmi di un ente di gestione si ritiene che il disaccordo possa essere superato: ... (omissis) ...*

b) *con un controllo sulla erogazione dei fondi di dotazione?*

7) *Nel caso di mancata corrispondenza tra i programmi approvati e i risultati ottenuti si deve far luogo alla:*

... (omissis) ...

b) *sospensione dell'erogazione dei fondi di dotazione?*

8) *Si ritiene che debba essere mantenuto l'istituto dei fondi di dotazione? Cosa si propone in alternativa?*

Dalle risposte date al precedente complesso di domande e alle relative considerazioni svolte nella introduzione, mi sembra che il termine disaccordo non possa essere propriamente applicato ai rapporti intercorrenti tra Ministero da un lato e ente di gestione e società controllate dall'altro. I programmi sottoposti dall'ente al Ministero sono motivati dalle convenienze di mercato; il Ministero in certi casi chiederà, con il suo intervento, di modificarle in relazione ad altre considerazioni; una procedura viene avviata in questo caso per definire il programma da eseguire, programma che come già detto diviene comune a tutte le parti. Il termine disaccordo non mi sembra il più adatto per designare un simile rapporto.

Consideriamo ora, nel loro insieme, le sei domande sul fondo di dotazione. Il fondo di dotazione è la colonna portante di un sistema nel quale, avendo lo Stato il controllo di una molteplicità di società per azioni, non intende detenere direttamente le relative partecipazioni e preferisce — con una tecnica tipica dell'economia di mercato — governarle attraverso una o più *holdings*; nella sfera pubblica tali *holdings* sono state denominate enti autonomi di gestione. La *holding*, come ogni impresa, ha un capitale che, se si tratta di un ente di gestione, ha il nome di fondo di dotazione; non mantenere il fondo di dotazione è quindi come privare una impresa del capitale.

Il fondo di dotazione è attribuito all'ente di gestione perchè, insieme a risorse attinte al credito, al ricavo degli smobilizzi e al collocamento di minoranze azionarie, lo utilizza per eseguire programmi motivati dal profitto e modificati in relazione alle direttive ministeriali. In conseguenza le somme stanziare in aumento dei fondi di dotazione vanno versati agli enti, salvo che non si modifichino i programmi in modo da non richiedere quel versamento.

Parte integrante dei programmi degli enti è quindi l'indicazione degli apporti al fondo di dotazione richiesti dalla loro esecuzione; ogni decisione sull'entità degli apporti al fondo di dotazione fa parte infatti della fase finale della formazione del programma. Se l'apporto non viene concesso nella misura richiesta si deve supporre che esso sia stato richiesto in misura eccessiva; se questo non risulta il programma dovrebbe essere ridotto nella misura necessaria perchè possa bastare il minore apporto che può essere consentito.

Gli apporti al fondo di dotazione concorrono all'esecuzione dei programmi, insieme alle risorse attinte al credito da parte dell'ente di gestione, delle finanziarie e delle operative, cui si aggiungono i ricavi degli smobilizzi, gli incassi sui crediti e il ricavo dal collocamento di azioni delle società controllate; d'altra parte a tale complesso di risorse di diversa provenienza ente di gestione e società attingono per rimborsare prestiti scaduti e non rinnovati. La identificazione dell'utilizzo del fondo di dotazione non trova quindi alcun riferimento nella gestione reale delle imprese; indicazioni del genere non producono quindi nessun effetto e sono come inesistenti; nessun controllo si può istituire sull'utilizzo che può avere, distintamente, il solo fondo di dotazione, così come in una famiglia, nella quale lavorano marito e moglie, non si porrebbe il problema di accertare l'utilizzo che ha avuto il solo stipendio della moglie, stipendio che si suppone pari a un quinto delle entrate complessive; tale sembra sia infatti la quota del fabbisogno del sistema coperta con il fondo di dotazione.

Si è pensato che l'utilizzo del fondo di dotazione possa essere collegato invece che con determinati investimenti, con gli aumenti di capitale delle società finanziarie e delle altre controllate ai quali l'ente di gestione deve provvedere. Invero, se una relazione esiste tra le due grandezze è in senso inverso; gli aumenti di capitale delle controllate sono determinati da considerazioni obiettive specifiche a ciascuna di esse. Se l'aumento del fondo di dotazione non ha luogo nella misura richiesta sorgeranno nelle società controllate dei problemi che andranno in qualche modo risolti dall'ente utilizzando al meglio il complesso di risorse di cui potrà disporre.

Non sono dunque proponibili misure di controllo legate alla erogazione dei fondi di dotazione nè sanzioni consistenti nella sospensione della erogazione dei fondi di dotazione.

In caso di sospensione, l'ente di gestione, vincolato come è ai programmi approvati, cercherà di rimediare agli effetti prodotti da una simile misura aumentando il ricorso all'indebitamento. Si producono allora gli effetti di cui si è detto nella introduzione (1).

In sostanza, ciò che interessa è che i programmi vengano eseguiti oppure che, se mancano le risorse, vengano ridotti in modo da produrre il minor danno; misure che hanno per oggetto i fondi di dotazione non producono questo effetto e anzi mettono in crisi il sistema. Quanto al controllo, esso va svolto nei riguardi del complesso delle risorse che affluiscono nel sistema e che indistintamente vengono impiegate.

---

(1) Paragrafo 6.

5) *In relazione alle funzioni di indirizzo e di controllo, quali sono i diversi livelli di responsabilità del Parlamento, del Governo, degli enti e della struttura operativa?*

*In particolare, è da riconoscersi che vi è stata una frequente confusione — nel Governo e nel Parlamento — tra i ruoli di azionista e di soggetto di direttiva politica, spettanti a diverso titolo allo Stato?*

9.a) *Come dovrebbero configurarsi in maniera corretta i rapporti tra gli enti di gestione e le società controllate?*

I ruoli spettanti al Parlamento, al Governo e al Ministero nell'attività di direttiva e di controllo degli enti di gestione e quindi i rapporti tra di essi intercorrenti mi sembra non possano avere natura diversa da quelli che norme e consuetudini hanno configurato per ogni altro tipo di azione di governo: è però da regolare, per quanto riguarda il Parlamento, la questione della inclusione nel bilancio dello Stato degli oneri impropri e delle perdite di bilancio degli enti di gestione (1).

Quanto ai rapporti tra Ministero ed ente di gestione, va ricordato che il Ministero è organo della politica economica e non azionista; è organo della politica economica perchè condiziona la gestione di società per azioni che, siano o non siano condizionate dalla direttiva ministeriale, sono sempre motivate dal profitto. Il Ministero non è azionista perchè non è responsabile del capitale sul quale incidono le proprie decisioni; si può dire che vi sia contrasto di interessi tra il *management* che persegue il profitto nell'interesse degli azionisti e il Ministero che chiede di modificare a spese degli azionisti le decisioni che il *management* prende a tal fine; l'istituto dell'onere improprio è inteso a comporre quel contrasto oltre che a dare correttezza al bilancio dello Stato, rendendo possibile, come detto nella premessa, l'inserimento dell'onere improprio tra le uscite indicate in quel bilancio.

I rapporti tra enti di gestione e società controllate — che sono società per azioni di diritto comune — si svolgono secondo le tecniche proprie dei gruppi industriali; essi sono disciplinati dal diritto societario in relazione tra l'altro al fatto che le società in questione si propongono di collocare tra i risparmiatori proprie azioni.

6) *In caso di disaccordo tra gli obiettivi di politica economica ed industriale del Governo (ed i conseguenti indirizzi ministeriali) ed i programmi di un ente di gestione, in che modo si ritiene che tale disaccordo possa essere superato:*

- a) *con la revoca dei dirigenti degli enti?*
- b) *con un controllo nella erogazione dei fondi di dotazione?*
- c) *demandando la decisione al Parlamento?*
- d) *accettando comunque il programma dell'ente?*

Quanto ai punti a), c) e d) il disaccordo, che ha la natura di cui si è detto, deve potersi esaurire all'interno del sistema, con l'azione del

---

(1) V. Premessa, n. 2.

meccanismo mediante il quale vengono prodotti e controllati i programmi (1); se, nella sfera privata, una impresa controllata non è d'accordo con la capogruppo, questa non fa ricorso all'assemblea degli azionisti. Non si presentano quindi problemi nè di revoca, nè di intervento del Parlamento.

Il punto b) è stato trattato sotto E.2).

7) *Nel caso di mancata corrispondenza tra i programmi approvati ed i risultati ottenuti, quali misure si ritiene che il Governo dovrebbe adottare:*

- a) *revoca dei dirigenti degli enti?*
- b) *sospensione dell'erogazione dei fondi di dotazione?*
- c) *altre misure?*

La revoca dei dirigenti non è da prevedere per considerazioni già svolte (1).

Il tema della sospensione della erogazione dei fondi di dotazione è trattato sotto E.2).

Non può esservi la possibilità di altre misure se la formazione dei programmi ha quel carattere comune a tutte le parti del sistema di cui si è già detto (2).

9.b) *Quali controlli si ritiene debbano essere esercitati sulle società delle partecipazioni statali collocate all'estero?*

È un tipo di controllo che rientra nell'attività corrente svolta dal Ministero, dagli enti di gestione e dalle finanziarie.

10) *Si ritiene efficiente il controllo fin qui svolto dalla Corte dei conti, in base alla normativa vigente, sull'attività degli enti di gestione? Quali innovazioni si ritiene opportuno introdurre?*

La Corte dei conti è un organo dello Stato che ha funzioni di controllo definite da leggi che regolano la generalità delle amministrazioni dotate di autonomia; non vedo come quelle funzioni possano essere modificate da mutamenti nell'assetto del sistema delle partecipazioni statali che è il tema del questionario. Credo di poter aggiungere soltanto che, ove i rapporti tra Ministero ed enti di gestione venissero modificati nel senso di definire l'onere improprio e regolarne l'iscrizione nel bilancio dello Stato, la Corte giudicherà se l'esercizio delle sue funzioni fa insorgere l'esigenze di nuovi tipi di controllo.

---

(1) Premessa, paragrafo 5.

(2) V. Premessa, n. 5.