

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

---

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

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

---

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

5° Resoconto stenografico

---

SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 LUGLIO 1982

Presidenza del Presidente DE VITO

---

## INDICE DEGLI ORATORI

## Audizione del professor Siro Lombardini

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 171, 188	<b>LOMBARDINI</b> . . . . .	Pag. 171, 176, 184 e <i>passim</i>
BACICCHI (PCI) . . . . .	186		
BOLLINI (PCI) . . . . .	186		
CAROLLO (DC) . . . . .	185, 186, 187		
MILANI Giorgio (PCI) . . . . .	175		
PETRILLI (DC) . . . . .	173, 184		

*Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Siro Lombardini.*

*I lavori iniziano alle ore 11,30.*

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'assetto del sistema delle partecipazioni statali, con l'audizione del professor Lombardini.

*Viene introdotto il professor Siro Lombardini.*

#### **Audizione del professor Siro Lombardini**

**PRESIDENTE.** Abbiamo con noi oggi, con particolare piacere di tutti, un amico, Siro Lombardini, che è stato autorevole componente di questa Commissione e che è quindi in condizione di riassumere, nella sua esperienza di professore, di politico e di Ministro, i termini di un problema che ha avuto nelle udienze precedenti alcune sottolineature soprattutto sul piano giuridico per la qualità degli interlocutori e certamente per alcuni aspetti meno rilevanti, data l'importanza economica del problema, nei confronti dell'aspetto politico.

L'amico Lombardini, e questo è anche il termine con il quale la Commissione lo ascolterà questa mattina, certamente darà un contributo a questa indagine, data la sua esperienza in materia, indagine alle cui conclusioni andremo al momento della ripresa, dopo le ferie estive; gli ricordo che della seduta viene redatto il resoconto stenografico e che le risposte al questionario, da lui trasmesse, verranno pubblicate in allegato a tale resoconto.

**LOMBARDINI.** Se posso, a mo' di introduzione, vorrei indicare quali ritengo i problemi più gravi delle partecipazioni statali, cioè i problemi sostanziali che oc-

corre affrontare prima di esaminare i problemi che attengono invece alle forme giuridiche e alle strutture organizzative. I problemi sostanziali non sono solo economici, ma anche politici: questi ultimi riguardano il rapporto fra il sistema politico (il Governo in particolare) e il sistema delle partecipazioni statali e il problema della struttura della spesa pubblica.

Il secondo problema è in genere trattato separatamente da quello delle partecipazioni statali ma credo che invece sia a quest'ultimo preliminare perchè noi ci troviamo di fronte ad esigenze — di ristrutturazione del sistema delle partecipazioni statali, di potenziamento dell'intervento pubblico in alcuni settori — che richiedono un impegno di risorse che è incompatibile con le politiche di trasferimenti sociali, o se vogliamo usare il termine più correntemente impiegato, con la politica assistenzialistica fin qui condotta. C'è in sostanza incompatibilità assoluta — e non si tratta solo di un problema del nostro Paese, ma anche di altri — fra qualunque politica volta a ristrutturare le partecipazioni statali, a valorizzarle nell'ottica di una politica di sviluppo, e le politiche assistenzialistiche. Bisogna quindi che il sistema politico scelga: o noi vogliamo continuare ad assicurare l'energia elettrica a prezzo politico a vaste categorie sociali e non ai soli poveri — perchè ormai non si assicura ai poveri l'energia elettrica a prezzo politico, la si assicura al 95 per cento della popolazione che per fortuna non è rappresentato da poveri — o noi, in un modo o nell'altro, impieghiamo risorse perchè la gente possa avere il bene casa a un prezzo politico, o noi continueremo ad assicurare i trasporti a prezzo politico o una serie di servizi a prezzo politico e allora dobbiamo renderci conto che non vi sono risorse per ristrutturare il sistema delle partecipazioni statali, per valorizzarlo in un'ottica di sviluppo. Oppure riteniamo, e io sono per questa seconda alternativa, che dalla crisi del sistema capitalistico si esce con il suo superamento che si attua attraverso la valorizzazione del sistema delle partecipazioni statali nell'ottica della politica di sviluppo, di realizzazione dei nuo-

vi modelli di sviluppo, e allora, se noi siamo convinti di questo, non possiamo dedicare le risorse ad assicurare i servizi pubblici ad un prezzo politico al 95 per cento della popolazione. È una incompatibilità di tipo aritmetico, che impone una scelta politica preliminare; ecco perchè dico che il primo problema sostanziale riguarda le scelte circa le modalità di impiego delle risorse pubbliche. Il Presidente ha avuto la bontà di ricordare che io non ho soltanto una esperienza di tecnico, ma anche di politico: proprio per l'esperienza di politico sono ben convinto che non sarà possibile modificare la struttura assistenzialistica della spesa pubblica se non c'è una vasta convergenza politica, perchè nessun partito politico, in una situazione di contrapposizione, accetterebbe di apportare le modifiche necessarie alla struttura della spesa pubblica. Ritengo perfino difficile che in una situazione di instabilità politica in clima continuamente elettorale si riesca a far pagare le tasse alle vaste categorie di persone che evadono, senza correre il rischio di perdere diverse centinaia di migliaia di voti. Perciò è comprensibile o quanto meno prevedibile che queste cose non avvengano. Però — e torno alla mia veste di economista — devo dire che se il problema politico della necessaria stabilità governativa non ha una soluzione, è inutile illudersi di discutere i problemi tecnici delle partecipazioni statali. Se non ci saranno le risorse per valorizzare il sistema delle partecipazioni statali non si riuscirà a farne uno strumento di una politica di sviluppo come io ritengo si debba fare anche nell'interesse di tutto il restante settore economico.

L'altro problema sostanziale è il rapporto tra Governo e sistema delle partecipazioni statali. Ho avuto occasione nelle relazioni presentate nella mia veste di Ministro delle partecipazioni statali al Senato, di insistere sulla necessità che siano definiti i compiti imprenditoriali ai vari livelli, per i vari agenti (questo concetto essendo uscito nel senso più generale, cioè nel senso di assunzione di responsabilità in scelte che non sono di tipo meccanico). Indubbiamente il problema centrale sta nella distinzione

dei campi di responsabilità. Quando si tratta di scelte imprenditoriali che si configurano e si giustificano nel contesto della programmazione essa è di competenza del Governo che deve calcolare il costo per le imprese a partecipazione statale in termini realistici ed assumersi in prima persona la responsabilità della decisione. È quanto credo di aver fatto quando ho proposto al Parlamento, e prima al Governo di cui facevo parte, il decreto per il passaggio all'ENI degli impianti di Ottana. Allora gli oneri impropri sono stati calcolati esattamente: si è voluto così evitare che se nel futuro l'ENI avrà delle perdite si possa imputare questo fatto all'operazione Ottana; per Ottana il Governo ha riconosciuto all'ENI quelle somme che con lo stesso ENI, attraverso una necessaria dialettica, sono state riconosciute come necessarie per il risanamento di Ottana. Il che credo non sia avvenuto per i salvataggi SIR, Liquigas, Monti, per i quali mi sembra che siano stati stimati costi per 800 miliardi di lire. A quanto mi risulta, se certe informazioni sono vere, l'ENI si sarebbe già indebitato per oltre 2.500 miliardi. La stima che allora, quale esperto autonomo, feci del costo di queste operazioni di salvataggio era di circa 4.000 miliardi. Ora una tale cifra si rivela realista e forse più ottimista che pessimista. È chiaro che diventa poi difficile responsabilizzare l'ente di gestione per le perdite che esso dovesse registrare quando è costretto a registrare perdite di tanta rilevanza per decisioni politiche. Devo anche dire che quest'anno, avendo accettato di svolgere un corso all'università di Grenoble sulle imprese pubbliche (nazionalizzate), ho avuto occasione di studiare a fondo le esperienze inglesi e francesi, cosa che non avevo avuto il tempo di fare come Ministro, occupato in ben altri problemi, purtroppo non tutti aventi a che fare con l'economia. Ho avuto così modo di studiare anche nei dettagli il rapporto che era stato preparato dal ministro francese Nora nel 1967, e un *White paper* che sempre nel 1967 è stato pubblicato in Inghilterra sulle imprese nazionalizzate. In entrambi questi documenti sono contenute

delle proposte abbastanza simili a quelle che io ebbi l'onore di fare a questa Commissione nella mia veste di Ministro delle partecipazioni statali. Per esempio nel rapporto Nora si suggerisce l'istituto del contratto di programma. L'impresa a partecipazione statale ha la sua autonomia, prende le sue decisioni. Quando il Governo ritiene opportuno che siano attuate delle decisioni che l'impresa non prenderebbe mai perchè non si giustificano sul piano aziendale, il Governo stabilisce le iniziative che si giustificano in relazione agli obiettivi economici e sociali, formula un programma e stipula un contratto per la realizzazione di questo programma, in cui determina le attività da realizzare, le forme di finanziamento, il prezzo politico che deve essere stabilito per i servizi, cioè tutto un insieme di elementi (appunto il programma) del quale il Governo assume la responsabilità e in relazione al quale crea le condizioni perchè l'impresa possa realizzarlo con efficienza, assumendosi le responsabilità per i risultati.

Questi sono dunque i due problemi sostanziali; il primo è un problema preliminare che investe tutta la politica economica e che prospetta una scelta difficile ma necessaria. Possiamo scegliere tra una politica assistenzialistica, che a mio avviso non ha giustificazioni socioeconomiche ma solo motivazioni elettorali, e una politica produttivistica socialmente orientata. La scelta va però fatta, altrimenti non si uscirà dalla crisi attuale: nè si potrà in particolare risanare il sistema delle partecipazioni statali.

Diversi problemi vanno al riguardo affrontati, che non si pongono solo in Italia ma anche in altri paesi: problemi di sottocapitalizzazione delle imprese, particolarmente di quelle delle partecipazioni statali, di inquinamento del sistema bancario e del sistema finanziario, di valorizzazione e di orientamento delle capacità imprenditive. E per la mancata soluzione di questi problemi che le imprese delle partecipazioni statali sono costrette ad attingere ai mercati finanziari e a snaturarli rendendone il funzionamento non conforme a quelli che dovrebbero essere i criteri di buon andamen-

to del sistema bancario e provocando indirettamente dei danni ad altri imprenditori efficienti. Il sistema bancario consente allo Stato di ignorare i suoi doveri di azionista.

Presto o tardi però lo Stato dovrà prendere atto delle situazioni di fallimento che potrebbero ricordare quelle create nel 1930, e che dovranno poi essere affrontate con costosi interventi finanziari dello Stato stesso volti purtroppo ad evitare situazioni fallimentari e non a creare situazioni di sviluppo.

Mi sembra, signor Presidente, che questi siano i principali nodi da dipanare, perchè una volta affrontati questi problemi diventa più facile risolvere gli altri, che peraltro sono numerosi e tecnicamente complessi.

P E T R I L L I . Signor Presidente, come ieri mattina, vorrei fare un'osservazione preliminare e qualche domanda.

L'osservazione preliminare: tutte le volte che poniamo dei quesiti ed abbiamo le relative risposte circa l'assetto organizzativo delle partecipazioni statali, scivoliamo sempre nel campo della « politica » delle partecipazioni statali: è giusto che sia così. Anzi devo dire, per completare il mio pensiero, che il discorso sulla politica di intervento economico dello Stato avrebbe dovuto precedere il discorso sull'assetto organizzativo delle partecipazioni statali, poichè esse sono soltanto « uno dei modi » attraverso cui lo Stato può intervenire in economia. Il fatto che in Italia — come in qualche altro paese — lo Stato faccia questo assumendo la veste di imprenditore, cioè gestendo esso stesso le imprese, non è certamente casuale.

Torno a ribadire dunque che un discorso preliminare sulla politica di intervento sarebbe indispensabile, ma poichè ci troviamo a parlare dell'assetto organizzativo continuiamo a farlo, anche se il discorso è un po' astratto, perchè non si sa quale sia la politica che questo assetto è chiamato a servire, e tutto il resto, per così dire, resta « campato in aria ».

La prima domanda che avrei voluto rivolgere ieri sera al professor Saraceno e che ora faccio al professor Lombardini è que-

sta: se pensa che sia utile, in base alla sua personale esperienza, la conservazione del Ministero delle partecipazioni statali, e in che ottica considera il rapporto di tale Ministero con gli enti da esso dipendenti. Desidererei inoltre sapere dal professor Lombardini come tale rapporto debba esercitarsi e se debba arrestarsi a livello degli enti (come io penso) o se invece debba scendere anche al di sotto, a livello delle finanziarie o addirittura delle società operative.

S'intende che, ponendo la domanda, faccio una distinzione tra ciò che è e ciò che dovrebbe essere. Secondo il professor Saraceno, che abbiamo ascoltato ieri, il Ministero non dovrebbe dare direttive, ma limitarsi a recepire i programmi delle società operative, farne una specie di programma generale ed infine approvarlo. Io non sono d'accordo su questa interpretazione: penso invece che debba esserci preventivamente un'iniziativa del Governo (dico del Governo, perchè non so ancora se la scelta dev'essere fatta tramite un Ministero od altra struttura). Mi pare comunque che non ci si possa limitare a recepire i programmi delle aziende. Non mi sembra convincente l'esempio fatto dal professor Saraceno, secondo il quale lo Stato è « entrato » nella siderurgia perchè l'IRI glielo ha proposto: questa fu infatti a suo tempo una scelta politica. È comprensibile invece una dialettica continua tra le imprese, gli enti e il Governo, ma l'ingresso in un settore, il dedicarsi al Mezzogiorno, l'occuparsi della tecnologia, dell'esportazione e dell'occupazione sono scelte politiche che deve fare il Governo e non le imprese. Anzi, è proprio al servizio di questi disegni del Governo che le partecipazioni statali debbono essere strutturate.

La seconda domanda che vorrei porre è la consueta domanda sulla « polisettorialità ». Poichè abbiamo escluso le banche dalla nostra indagine sull'assetto non ne parlerò, anche se così facendo sembra che il problema non esista, mentre invece esiste in modo palese (vengo da una riunione di Bruxelles, dove si è posto il problema delle banche pubbliche in Francia, e la presenza in esse del capitale internazionale).

In particolare, la mia domanda riguarda i pubblici servizi. Desidererei cioè conoscere dal professor Lombardini se egli ritiene compatibile la presente gestione dei pubblici servizi — attuata spesso in regime di monopolio — come RAI-TV, telefoni, compagnie di navigazione, e così via, con la struttura delle società per azioni; se questo è, a suo parere, il modo migliore di gestirli, o se non sia invece preferibile farlo, ad esempio, attraverso aziende pubbliche dipendenti dai Ministeri direttamente responsabili.

Il terzo quesito riguarda il problema, molto discusso, degli « oneri impropri », che qualcuno considera transitori. Se gli oneri impropri sono transitori, possono allora anche esistere in una impresa privata. Non vedo perchè un'impresa privata non possa avere anch'essa oneri impropri; basti pensare, ad esempio, alle imprese localizzate nel Mezzogiorno, che trovano proprio in questa localizzazione un onere improprio.

Si fa dunque una politica a copertura di tutti gli oneri impropri, oppure questi ultimi sono, secondo lei, per loro natura, tipici delle partecipazioni statali e quindi delle pubbliche imprese? Come coprirli? È valida la tesi che presuppone uno stanziamento *ad hoc* (il che, in ogni caso, ne presuppone la misurabilità)? D'altra parte, se abbiamo deciso di assegnare 180 miliardi alla Finmeccanica, ciò significa che questi oneri sono stati quantificati. Vorrei sapere poi se questa copertura non si sia avuta in passato, attraverso la mancata remunerazione del fondo di dotazione, e se tale fondo conserva ancora il carattere di capitale dell'ente pubblico. È importante definirlo chiaramente, perchè se il fondo di dotazione serve tanto a coprire le perdite che a fare gli investimenti, si ingenera una confusione concettuale notevole.

Questa mattina lei ha parlato del rapporto Nora, dove si parla di « contratto di programma », che è una vera e propria commessa: lo Stato deve risolvere un problema e a tal fine lo affida ad un'impresa attraverso una commessa pubblica. Questo, però, non è tipico dell'impresa privata o di quella pubblica. Per risolvere un determi-

nato problema di produzione, lo Stato affida il contratto al migliore offerente, ma non è detto che debba essere necessariamente pubblica l'impresa che serve un disegno di questo tipo.

Torno così al mio discorso iniziale: lo Stato ha molti modi di intervento nell'economia, e quello della gestione diretta delle imprese non è che uno dei tanti.

**MILANI** Giorgio. Vorrei fare subito le mie domande perchè si ricollegano a quanto chiesto dal senatore Petrilli.

Il primo quesito, di carattere piuttosto generale, riguarda le partecipazioni statali e il rapporto pubblico-privato (intendendo per pubblico le partecipazioni statali e per privato le industrie private).

Sovente, parlando di tale argomento, si sottolineano quelli che dovrebbero essere i rapporti, diciamo così, di identità, di uguaglianza tra questi due settori, vale a dire economicità di gestione, mercato, eccetera. A riguardo desidererei conoscere l'opinione del professor Lombardini sulla distinzione dei ruoli tra impresa pubblica e impresa privata ed in particolare sul ruolo che occupano le partecipazioni statali. Il professor Saraceno ha già dato la sua risposta in proposito, intendendole come una forma di supplenza nell'accumulazione con conseguente partecipazione ed intervento dello Stato. Altri hanno dato altre risposte.

Vorrei approfondire la questione e conoscere non tanto gli elementi di identità quanto piuttosto gli elementi che distinguono le partecipazioni statali ed il settore privato, soprattutto per quanto riguarda le grandi imprese e le multinazionali.

La seconda domanda, su cui non mi difondo perchè analoga a quella del senatore Petrilli, riguarda l'assetto del Ministero delle partecipazioni statali.

In terzo luogo vorrei sapere se l'opinione del professor Lombardini, per quanto riguarda gli enti di gestione, la loro strutturazione e settorialità, è rimasta invariata o se ha avuto nuovi sviluppi rispetto alle memorie che presentò nel 1980 quando era Ministro delle partecipazioni statali. A proposito della questione della struttura degli

enti di gestione: loro ruoli, compiti e settorialità; ricordo, non al professor Lombardini, ma a me stesso, che in una delle due memorie, sotto il capitoletto sulla ristrutturazione degli attuali enti di gestione, si formulavano alcune ipotesi molto avanzate. Ribadisco qui la mia convinzione che il problema consiste sì nel rapporto tra Governo ed enti ma anche nel rapporto tra gli enti stessi. Tengo ora a ricordare le ipotesi formulate a proposito dell'IRI ma anche dell'ENI. Per quanto riguarda l'IRI, ad esempio, si diceva che esso è ingovernabile — e questo implica un giudizio di valore — e si diceva che, avendo l'IRI raggiunto dimensioni e strutture tali da compromettere l'efficienza delle sue funzioni, occorre studiare la possibilità di ripartirlo tra industria e servizi o tra industria pesante e leggera.

La mia ultima domanda riguarda alcuni aspetti finanziari: fondi di dotazione, oneri impropri, rifinanziamento del fondo di dotazione, eccetera. Vorrei conoscere su questo ultimo punto l'opinione del professor Lombardini.

Le chiedo, professor Lombardini, se il fatto che i fondi di dotazione non siano remunerati non rappresenti già una forma di finanziamento degli oneri impropri.

Perciò, se si dà copertura agli oneri impropri con legge, occorre remunerare i fondi di dotazione, altrimenti si creano discriminazioni inaccettabili tra imprese pubbliche e imprese private. Se si va alla remunerazione, si pone un problema che è qualitativo, ma anche quantitativo. Faccio presente che in base alle decisioni legislative per il 1980-83 il conferimento al fondo di dotazione per l'IRI è di ben 10.000 miliardi. Se si accetta l'8 per cento di remunerazione, cui accennava ieri il professor Saraceno, ciò vuol dire 800 miliardi all'anno di remunerazione solo da parte dell'IRI. E quella di 800 miliardi all'anno è una cifra che è cinque volte maggiore di quella che è stata stabilita (150 miliardi annui per tre anni) per gli oneri impropri in base all'ultimo provvedimento riguardante l'IRI. Questo è l'aspetto quantitativo.

Vorrei chiedere, quindi, l'opinione del professor Lombardini sulle questioni relative agli oneri impropri, al fondo di dotazione ed alla remunerazione del fondo di dotazione, che costituisce un aspetto molto importante. A tale riguardo, anzi, vorrei chiedere al professor Lombardini — dopo mi permetterò di esprimere anche la mia opinione — se ritiene di dover insistere nella sua opinione, più che legittima, che gli stanziamenti del fondo di dotazione debbano essere stabiliti annualmente attraverso la legge finanziaria. Personalmente, ritengo che questo sia un errore o, comunque, una cosa da discutere.

Mi sembra di capire che la motivazione di una impostazione del genere è duplice: da una parte inserire, in un momento nel quale si discute tutto il problema generale della finanza pubblica, anche la discussione sulla politica di intervento pubblico attraverso le partecipazioni statali; dall'altra, avere tempi certi che sono collegati ai tempi annuali della legge finanziaria. Come ho già detto, mi permetto di contestare questa impostazione — può darsi che mi sbaglio — sia come concezione e sia, soprattutto, sulla base delle esperienze. Su tale punto, che non è secondario, invito tutti alla riflessione. Le obiezioni che io pongo sono principalmente due.

Si possono finanziare programmi pluriennali solo se ci sono stanziamenti pluriennali. Se le previsioni per il contributo dello Stato sono annuali, va a monte la politica pluriennale, che è decisiva in una politica di programmazione. Questo primo punto è indiscutibile ed io sarei ancora favorevole all'impostazione di leggi pluriennali *ad hoc* collegate con i programmi pluriennali.

Inoltre, la questione che la legge finanziaria assicura certezza nei tempi è contraddetta dalla realtà ormai pluriennale. L'esperienza parlamentare di quest'anno non è che si differenzi molto da altre esperienze parlamentari riguardanti i tempi di elaborazione della legge finanziaria. Quindi, la questione della certezza dei tempi per quanto riguarda il fondo di dotazione non si risolve con la legge finanziaria.

Per queste due ragioni mi permetto di esprimermi di avviso contrario e l'espressione di questa mia opinione vuole costituire un invito ad una riflessione su tale questione.

*L O M B A R D I N I*. Ringrazio per le domande veramente centrali che mi sono state rivolte ed alle quali cercherò di rispondere quanto meglio mi sarà possibile.

Per quanto riguarda l'opportunità di mantenere o meno il Ministero delle partecipazioni statali, io ritengo che dobbiamo qui distinguere due funzioni in relazione alle quali considerare il problema. C'è una funzione di controllo e di partecipazione ai processi di scelta dei dirigenti e c'è poi una funzione di orientamento dei programmi e delle strategie delle partecipazioni statali. Devo dire che su questo punto sono al cento per cento d'accordo con le riflessioni che faceva poc'anzi il senatore Petrilli per quanto riguarda il rapporto tra la politica delle partecipazioni statali e la struttura dei programmi.

Perchè occorre distinguere queste due funzioni? Perchè per quanto riguarda la prima funzione, quella del controllo, avendo riflettuto ulteriormente sulle esperienze italiane ed anche su quelle di altri paesi, riterrò opportune che si ricercassero strutture parapolitiche (o paratecniche, non so come qualificarle) in grado di garantire stabilità e coerenza sullo svolgimento di tale funzione.

Dobbiamo prendere atto che in Italia — questo è quello che dico qualche volta ai miei allievi — vi è un solo operatore di politica economica: la Banca d'Italia. Essa solo ha una sua efficiente struttura che può operare con sufficiente stabilità. Certo, la responsabilità della politica monetaria e creditizia è del Ministro del tesoro, il quale definisce le direttive di fondo alla politica della Banca centrale, ma questa politica può realizzarsi con una certa efficienza e con una certa continuità perchè esiste questo istituto, che possiamo definire paratecnico o parapolitico.

Io penso che il problema della creazione di un istituto del genere non si ponga solo

per la politica monetaria. Esso si pone anche in altri settori della politica economica. Per esempio, riterrei opportuno che fosse modificata, ristrutturata, rafforzata e riorganizzata la Consob in modo che essa possa svolgere, per quanto riguarda i mercati finanziari, compiti altrettanto efficaci ed incisivi come quelli che la Banca centrale svolge con riguardo ai mercati monetari. L'esperienza francese dei Commissariati al piano non è stata negativa. In effetti si potrebbe pensare a qualcosa del genere anche in Italia. Analogamente si potrebbe pensare a qualche istituto che abbia il compito di svolgere alcuni compiti di documentazione e alcune fasi del controllo del sistema delle partecipazioni statali, un istituto che abbia queste caratteristiche di organo paratecnico o parapolitico. Questa è un'idea ancora vaga che non ho ancora avuto modo di approfondire e studiare in collaborazione con dei giuristi, e che quindi mi permetto di presentare così come oggi mi è possibile.

Creare gli organismi parapolitici e paratecnici cui ho accennato non significa disconoscere i compiti propri del Governo; a rispondere in Parlamento è, come è noto, il Governo. Però, se esiste un organo paratecnico, parapolitico il quale renda possibile certe forme di controllo e che possa fornire al Governo informazioni ed indicazioni ad esempio per quanto riguarda i possibili *managers* delle imprese pubbliche, allora si creano le condizioni per più stabili e efficienti politiche economiche delle partecipazioni statali, ad esempio, così come più stabile e più efficiente è ora la politica monetaria grazie all'esistenza della Banca d'Italia.

Cercherò di chiarire queste affermazioni con un esempio personale. Quando s'è posto per me il problema di cercare un possibile presidente per l'ENI, incontrai non poche difficoltà. Si faceva una serie di nomi negli ambienti politici su cui non ritenevo opportuno soffermare la mia scelta e poi, quasi per caso, mi venne in mente il nome di Egidi. Gli feci la corte per un mese ed ottenni il suo assenso. Probabilmente ci saranno stati anche altri nomi. Se esiste un

organismo qualificato in grado di raccogliere una serie di informazioni, con la possibilità di informare quindi direttamente il Parlamento delle informazioni e delle indicazioni fornite al Governo, probabilmente i Ministri possono effettuare le scelte su rose più ampie e qualificate. Il Parlamento può avere anche dei punti di riferimento più sicuri, meno incerti, nel valutare l'azione del Governo, con un aumento anche della sua capacità di controllo dell'azione del Governo che è, come è noto, di fronte al Parlamento.

Per quanto concerne il problema delle strategie delle partecipazioni statali, questo non può che essere responsabilità del Governo. Per varie ragioni sembra opportuno un Ministero specifico delle partecipazioni statali. Qualora però si pensasse all'organismo paratecnico, parapolitico che ho prospettato, il problema potrebbe cambiare radicalmente perchè verrebbero meno molti dei motivi per cui sono favorevole all'esistenza di uno specifico Ministero delle partecipazioni statali. I compiti di programmazione, di concorso alla determinazione delle strategie delle partecipazioni statali si potrebbero attribuire ad esempio al Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Sono invece contrario a mettere le partecipazioni statali alle dipendenze del Ministero dell'industria — credo che l'esperienza francese mi dia ragione — per un motivo sul quale tornerò quando affronterò la prima domanda del senatore Milani, cioè quella relativa ai rapporti privato-pubblico. Sono contrario a che il Ministero dell'industria abbia il controllo delle partecipazioni statali per i compiti che sono propri di tale Ministero, così come ritengo che sia opportuno far dipendere le singole imprese alcune dal Ministero dei trasporti, altre dal Ministero dell'industria, altre dal Ministero dell'agricoltura o da altro Ministero, a seconda dei campi in cui esse operano.

Il problema fondamentale è quindi quello della definizione dei ruoli; il problema delle partecipazioni statali può essere risolto nel senso di mantenere l'attuale Mi-

nistero od anche nel senso di creare, appunto, una struttura di controllo parapolitico, paratecnico e di attribuire alcuni dei compiti che ad esso sono ora assegnati ad altri, in particolare a quello responsabile della programmazione.

Le strategie delle partecipazioni statali debbono risultare da due processi di interazione: uno tra enti finanziari e imprese e uno tra gli enti e il Governo. Dirò quindi subito che per varie ragioni sono dell'avviso che il Governo deve interagire con gli enti e non con le organizzazioni che fanno capo agli enti. Il che non vuol dire non essere informato. È l'ente di gestione che deve mettere il Governo in condizione di avere tutte le informazioni senza dover andare a cercarsele. Questo perchè?

Questo perchè la funzione dell'ente deve essere quella della grande *holding* pubblica, di coordinamento delle varie iniziative, in modo che il Governo abbia la possibilità di svolgere il suo compito efficacemente interagendo con un numero di interlocutori limitato, avendo attraverso questi ultimi la possibilità di controllare e di essere informato su tutto il resto.

La seconda ragione è che bisogna responsabilizzare l'ente, poichè quando ci sono due responsabili (ente e Governo), ricevendo la finanziaria direttiva sia dall'ente, perchè dipende dall'ente, sia direttamente dal Ministero, in realtà nessuno è responsabile. Per questa ragione ritengo che invece le responsabilità debbano essere stabilite e precisate, come anche le interazioni delle società operative con l'ente e quelle dell'ente con il Ministero.

Non aggiungo altro alle osservazioni del senatore Petrilli che trovo estremamente fondate. Non sono dell'avviso che lo Stato debba limitarsi a recepire il programma. Lo Stato deve dare alcune direttive (o attraverso il Ministero delle partecipazioni statali o attraverso il Ministero del bilancio e della programmazione economica) al sistema delle partecipazioni statali ancor prima che i programmi vengano stabiliti; in particolare è necessario che gli stessi presidenti degli enti sappiano se la politica governativa è maggiormente orientata a promuovere

un ulteriore sviluppo dei settori motori (come ad esempio quello delle telecomunicazioni) o invece è più impegnata nella soluzione dei problemi di settori tradizionali (come ad esempio quello della casa). Il presidente dell'ente deve avere queste informazioni per orientare la stessa formulazione dei programmi. È necessario pertanto che il Governo fornisca le indicazioni sulla base delle quali devono essere elaborati i programmi, lasciando all'ente la responsabilità del coordinamento. Deve quindi avvenire all'interno dell'ente quello che si verifica nelle grandi *holdings*: interazione tra società periferiche e società madre. Una volta che questi programmi sono conosciuti, attraverso l'ente, dall'autorità governativa, questa deve poter interloquire in modo da far presente le varie prospettive, che — anche in relazione all'acquisizione di queste informazioni — il Governo è in grado di formulare in sede di programmazione economica e che sono utili allo stesso ente per riconsiderare i programmi. Pertanto, ci deve essere tra Governo ed enti un processo dialettico.

Come si conclude questo processo dialettico? Si può concludere in due modi: o l'ente, avendo acquisito queste informazioni, intende consolidare i programmi in modo che ci sia una sintonia tra le sue scelte e quelle della programmazione (e allora in quel caso il processo dialettico arriva al suo termine), oppure l'ente ritiene che certe decisioni non siano convenienti, in contrasto con il Governo che invece è del parere che determinate scelte debbano essere attuate. È allora che si pone il problema di una assunzione diretta di responsabilità per queste decisioni, da parte del Governo, che può stipulare con gli enti dei « contratti di programma » sulla base di decisioni generali (con relativa assegnazione di fondi) che dovranno essere prese con delibere legislative.

È giusto quello che ricordava il senatore Petrilli — il che porta a sfiorare la prima domanda del senatore Milani — che cioè non è detto che il « contratto di programma » — per usare la terminologia del rapporto Nora francese — debba essere fatto

necessariamente con delle imprese a partecipazione statale. Occorre invero, a mio avviso, creare i presupposti affinché ad attuare le decisioni di politica economica sia l'organismo più efficiente: se più efficiente è l'impresa a partecipazione statale, sia **l'impresa a partecipazione statale; se più efficiente è l'impresa privata, sia l'impresa privata.** Tuttavia, in molti casi, è l'impresa a partecipazione statale, proprio per il suo diverso orizzonte, in grado di perseguire gli obiettivi della programmazione. In questo caso si pone un problema di oneri impropri, sul quale tornerò perchè è un argomento centrale anche nelle domande che mi sono state fatte dal senatore Milani.

Per quanto riguarda la polisettorialità, vorrei rispondere sia alla domanda del senatore Petrilli sia a quella del senatore Milani circa la mia intenzione di ribadire o meno le considerazioni che ho fatto a tale proposito nelle relazioni inviate a questa Commissione. Riguardo a quest'ultima domanda, la mia risposta è sostanzialmente affermativa, con una variante, forse, in quanto ritengo che, quando si parla di servizi, è necessario distinguerne alcuni (e certamente, ad esempio, la televisione deve essere considerata tra questi) da altre attività che dobbiamo cominciare a considerare con un occhio diverso dal passato: per esempio, noi abbiamo considerato fin qui la SIP e la STET come produttori di servizi; ma in una prospettiva futura — forse ancora sfortunatamente di fantaeconomia per noi, ma non per il Giappone, che è già impegnato nella ricerca di queste strategie — questi saranno i settori motori. Il servizio telefonico diventerà probabilmente una produzione articolata e complessa di prodotti e servizi di consumo, molto variegata, che subirà una notevole evoluzione. Non ha alcun senso considerarli come servizi sociali, ma semmai come dei nuovi servizi. Dobbiamo, pertanto, modificare la considerazione del ruolo che settori, come appunto la SIP e la STET, devono svolgere e considerare invece, per esempio, dei collegamenti tra di essi ed altri settori dell'informatica e dell'elettronica. Quindi occorre anche modificare le strategie.

Salvo questo, direi che rimane valida la considerazione che l'IRI ha già raggiunto delle dimensioni rilevanti. Per esprimere con maggior chiarezza il mio pensiero, non sarei favorevole all'incorporazione nell'IRI delle aziende EFIM; potrebbe essere invece opportuno che alcune aziende attualmente dell'EFIM passino all'IRI e, viceversa, che alcune aziende dell'IRI passino all'EFIM. Tuttavia quello che deve essere evitato è un ulteriore aumento delle dimensioni dell'IRI e semmai, al suo interno, deve essere garantita una maggiore autonomia del settore dei servizi e del settore agroalimentare. Non so se sia meglio concepire enti di gestione *ad hoc* o finanziarie con una maggiore autonomia all'interno degli enti di gestione esistenti; ma credo che per il settore dei servizi, così come per quello dell'industria agro-alimentare e delle infrastrutture (Italstat), debba essere conferita una maggiore autonomia alle finanziarie all'interno dell'IRI.

Non sono favorevole alla settorialità ma alla polisettorialità, perchè ritengo che la funzione degli enti di gestione sia quella della grande *holding*, che consente al potere politico di avere pochi, efficaci interlocutori, e non quella della grande impresa madre di un settore omogeneo, come vorrebbero coloro che appunto parlano di enti di gestione settoriali.

Occorre invece rivedere l'intera struttura delle finanziarie, soprattutto per quanto riguarda la siderurgia, che sotto questo aspetto si presenta abbastanza anomala con alcuni compiti dell'Italsider che potrebbero essere della Finsider o viceversa, secondo il tipo di ristrutturazione che si intende attuare, con compiti commerciali affidati a società che dovrebbero essere concepite in modo nuovo.

Quindi, ci dovrà essere un ripensamento per quanto riguarda le finanziarie e le loro funzioni; mentre sarei dell'avviso di mantenere sostanzialmente la struttura polisettoriale degli enti di gestione, con l'avvertenza di non andare oltre le attuali dimensioni, ma di trovare forme di maggiore autonomia per certi settori all'interno degli enti di gestione esistenti.

Per quanto riguarda l'argomento centrale delle domande, cioè il problema degli oneri impropri e dei fondi di dotazione, premetto che sono d'accordo sul fatto che i programmi debbano essere pluriennali. Si dovrebbero avere in verità tre momenti nell'elaborazione della politica di una impresa: il momento strategico che esige un orizzonte decennale o quindicennale; il momento del programma, che interessa soprattutto la politica degli investimenti, che deve abbracciare un periodo di quattro o cinque anni; infine il momento della gestione che concerne il bilancio di previsione, anche per quanto riguarda i flussi finanziari che non può che essere annuale. Tuttavia, quando parliamo di programmi pluriennali, dobbiamo tener presente che essi sono, sì, predisposti per un periodo di quattro o cinque anni, ma debbono anche essere continuamente ripensati ogni anno; cioè il problema di impostare dei piani — come si usa dire — « scorrevoli »: si elabora un programma e poi l'anno successivo lo si rivede e lo si riaggiusta.

È chiaro quindi che abbiamo due dimensioni anche quando parliamo di fondi di dotazione, di fondi finanziari, di fabbisogno finanziario: la dimensione che viene dal programma pluriennale, che non può che essere di quattro o cinque anni (cioè si fanno gli investimenti in relazione a questo programma che è di quattro o cinque anni), e la dimensione annuale (il fabbisogno concreto è quello che si configura in relazione al *budget* finanziario che è annuale).

Dopo questa premessa, dirò subito che bisogna distinguere gli oneri impropri marginali, come un economista neoclassico potrebbe essere indotto a qualificarli o differenziali, come li definirebbe un matematico, dagli oneri impropri « integrali ».

Cosa intendo dire? Le imprese a partecipazione statale, o almeno molte di esse, sono in una situazione di dissesto e quindi in condizione di non garantire una redditività. Pertanto, potremmo dire che gran parte dei finanziamenti a queste imprese a partecipazione statale sono oneri impropri; ma si tratta di oneri impropri anomali (cre-

do di avere usato questa espressione nella mia relazione al Parlamento). In altri termini, in questo caso non ci troviamo di fronte ad un problema di oneri impropri, ma di strategie di ristrutturazione e di risanamento.

Senza dubbio, se consideriamo gli oneri impropri come oneri impropri integrali, che si collegano a tutta la storia delle imprese a partecipazione statale, questi diventano non più misurabili; allora è il concetto stesso di oneri impropri che si deve abbandonare: il concetto operativo è quello di ristrutturazione, non di oneri impropri. Occorre usare il concetto di oneri impropri per intendere gli oneri impropri — sempre per usare la terminologia matematica — differenziali, perchè riguardano una decisione al margine, una singola decisione: ad esempio, quando si è deciso che Ottana dovesse essere ristrutturata, nei confronti dell'ENI, si è affrontato il relativo problema specifico e, in relazione ad esso, si sono valutati gli oneri impropri.

Se il concetto di onere improprio è così limitato nelle sue applicazioni sono d'accordo con il senatore Petrilli nel ritenere che essi siano misurabili; il che non vuol dire che siano facilmente misurabili. Ci sono invero problemi di criteri e di procedure per la loro valutazione.

Non credo ci sia il tempo, nè credo sia necessario entrare in dettagli sull'argomento. Il problema centrale, infatti, è un altro. Occorre stabilire se si tratta di oneri transitori o definitivi. Per rispondere a questa domanda devo rispondere prima al quesito posto dal senatore Milani: qual è il compito delle partecipazioni statali. A tale domanda si può rispondere sulla base delle esperienze che appartengono alla storia delle partecipazioni statali, oppure con una risposta che attiene alle prospettive future. Se devo rispondere facendo riferimento alla storia devo dire di essere molto vicino alle posizioni del professor Saraceno: le partecipazioni statali hanno avuto essenzialmente una funzione di surrogazione dei privati non solo nel processo di accumulazione ma anche nello sviluppo tecnologico (vedi siderurgia, vedi fonti di energia). Esse

5ª COMMISSIONE

5° RESOCONTO STEN. (8 luglio 1982)

hanno avuto, purtroppo, anche dei compiti funzionali alla politica assistenziale che ha caratterizzato soprattutto gli anni '70. **Questa è la risposta che si può dare guardando al passato.**

Guardando invece al futuro devo dire che **le partecipazioni statali hanno essenzialmente tre funzioni.** La prima: consentire un processo continuo di ristrutturazione in settori che non possono essere lasciati o abbandonati alle leggi di mercato perchè, oltretutto, il mercato sarebbe incapace di garantire la ristrutturazione o la garantirebbe a costi troppo elevati. La seconda: favorire lo sviluppo di nuove tecnologie e, anche in questo caso, il mercato sarebbe insufficiente perchè occorrono progetti, impegni che vanno al di là delle possibilità del singolo operatore. Questo non vuol dire che i singoli operatori non devono essere valorizzati anche attraverso opportune associazioni: **vuole dire che occorrono preliminarmente scelte strategiche che non possono venire dal mercato bensì dal sistema della politica economica che può e deve avvalersi delle partecipazioni statali. Noi stiamo entrando in una terza rivoluzione industriale che sarà caratterizzata soltanto da certi processi di innovazione e di saturazione dei mercati tradizionali ma anche dall'avvento di nuovi servizi e di nuovi modelli di vita. La terza funzione delle partecipazioni statali consisterà nell'utilizzo delle partecipazioni stesse anche per favorire la realizzazione di nuovi modelli di sviluppo.** Io credo a questo obiettivo sul quale, tuttavia, non mi soffermo, perchè mi porterebbe lontano dai temi che, invece, devo oggi trattare.

Se è vero tutto questo, allora la risposta alla domanda se gli oneri impropri sono transitori non può che essere la seguente: vi possono essere degli oneri impropri abbastanza durevoli, ma allora essi devono essere considerati in modo specifico e dovrebbero essere assimilati a quelli che, per esempio, nella terminologia francese sono *les subventions d'équipement*.

Si dovrebbe cioè trattare di sovvenzioni che lo Stato dà per realizzare certe strutture che hanno una loro funzione in rela-

zione ad obiettivi strategici di sviluppo per i quali non si aspetta alcuna retribuzione. Queste strutture possono essere assimilate alle strade dalle quali non ci si aspetta un reddito diretto, bensì un reddito indiretto, in quanto esse consentono e facilitano lo sviluppo delle attività economiche.

Questi potrebbero dunque essere gli oneri impropri non transitori. **Ma, eliminato questo tipo di oneri — che deve avere una propria funzione in relazione alla strategia di sviluppo di lungo periodo — nell'ambito del sistema delle partecipazioni statali tutti gli altri oneri impropri devono essere transitori, devono essere legati ai problemi di ristrutturazione, di avvio della fase in cui certe nuove innovazioni iniziali non sono ancora redditizie anche se, in prospettiva, lo saranno.**

Avendo risposto a queste domande mi è facile affrontare la prima domanda posta dal senatore Milani sul rapporto pubblico-privato. Non vi è dubbio che vi sono motivi specifici per giustificare i settori delle partecipazioni statali, ma vi sono infatti, per esempio, anche motivi storici. Non ritengo che vi sia alcuna giustificazione, perchè le imprese dell'abbigliamento siano nel settore delle partecipazioni statali, perchè certe imprese alimentari siano anche esse in questo settore, ma vi sono delle ragioni storiche che spiegano tutto questo. Dire che non vi sono ragioni strategiche che spiegano l'inclusione di attività del genere nelle partecipazioni statali non vuol dire che — domani — dobbiamo passare le imprese dell'abbigliamento al settore privato. Anche perchè i matrimoni si fanno in due: non basta la volontà di uno solo. Ed anche perchè può darsi che vi siano situazioni, nel campo dell'abbigliamento, in quello alimentare, in cui, per ragioni storiche, è più efficiente l'imprenditore pubblico; in questi casi non sarebbe opportuno passare quelle imprese al settore privato meno efficiente.

Una situazione opposta mi si è presentata quando ho dovuto affrontare come Ministro delle partecipazioni statali il problema delle confezioni di Pomezia dove la gestione pubblica era inefficiente, mentre quella privata si prospettava efficiente. Il

problema era allora quello di trasferire la società al privato. Sul piano dell'analisi storica non c'è nessuna affermazione di validità generale che si possa fare *a priori*.

Quando però si affrontano i temi della strategia, con riguardo al futuro, vale la considerazione che facevo prima a giustificazione del ruolo specifico delle imprese a partecipazione statale con tutte le implicazioni alle quali ho in parte accennato.

Vengo così alla quarta domanda fondamentale posta dall'onorevole Milani: quali le difficoltà che si debbono superare per poter applicare la regola in base alla quale sul capitale deve essere assicurata una certa retribuzione (che doveva pure essere un giorno applicata)? A questo si deve arrivare anche per mantenere una possibilità di confronto, di competizione, fra settore pubblico e privato, là dove confronto e competizione possono e debbono essere fatti.

A rendere la regola applicabile si perviene attraverso due ordini di decisioni. Primo: bisogna realizzare efficaci ristrutturazioni così da rendere possibile il progressivo superamento delle situazioni di dissesto. Fino a quando tali situazioni non vengono superate, infatti, non si può affermare (così come è stato fatto in una relazione recente) l'obbligo della retribuzione si può anche fare questo, ma allora bisogna anche assumersi la responsabilità di chiudere otto decimi di cantieri. Chi si assume questa responsabilità?

Il problema si pone in questi termini; nessuna persona responsabile può proporre simili drastiche riduzioni dell'occupazione; vi è un problema di riconversione, di ristrutturazione, di ricerca di nuovi sviluppi. Solo come soluzione asintotica di questo problema si avrà la possibilità per la impresa a partecipazione statale di assicurare una retribuzione del capitale. Perciò bisogna visualizzare tale soluzione asintotica.

L'altro problema è quello di non aggravare la situazione: mentre l'ammalato sta guarendo da certe malattie, cerchiamo che non ne prenda altre! Ecco perchè occorre, ogni volta che si presenta il problema, valutare gli oneri impropri che ho chiamato addizionali o differenziali o marginali. Il Go-

verno si deve assumere le proprie responsabilità perchè gli enti possano, a loro volta, assumersi le loro.

Ho ascoltato con attenzione, anche per la stima che ho per la sua competenza tecnica oltre che politica, gli argomenti del senatore Milani sulla connessione tra fondi di dotazione e legge finanziaria. Dico che le sue argomentazioni non convincono anche se purtroppo devo riconoscere che la legge finanziaria non rappresenta oggi come oggi una garanzia di decisioni certe ad intervalli certi: questo è un grosso guaio non solo per le partecipazioni statali, ma per tutta la politica del Paese. Ricordo le discussioni animate svolte in quest'Aula sulla nuova legge per la contabilità dello Stato. Purtroppo, molte delle buone intenzioni che allora il Parlamento espresse sono rimaste inattuato; tra queste buone intenzioni vi era quella di configurare, una volta all'anno, il fabbisogno finanziario dello Stato sulla base di dati certi e di decisioni consapevoli e responsabili.

Perchè io ritengo che sia in quell'occasione che va affrontato il problema dei fondi di dotazione? Proprio perchè è in quell'occasione che il Governo deve mettere il Parlamento, ed il Parlamento l'opinione pubblica, di fronte alle scelte che devono essere operate. Bisogna evitare certe situazioni paradossali che, per la verità, non si verificano solo in Italia ma anche in altri Paesi, per cui il Governo da un lato dice alle imprese a partecipazione statale di fare certe cose e, dall'altro lato, dice loro di non chiedere i denari necessari perchè queste cose siano fatte. Si danno dunque ordini alle imprese a partecipazione statale che però poi debbono « arrangiarsi » per conto proprio, ed « arrangiarsi » significa — in questo caso — prelevare le risorse necessarie togliendole, comunque, al settore privato. Forse, il Governo ed il Parlamento possono con questo comportamento presumere di salvare la faccia. Ma non credo che ci si salvi la coscienza quando si rinuncia a togliere ufficialmente alle risorse disponibili ciò che è necessario perchè le imprese a partecipazione statale realizzino le direttive della politica economica, ma si obbligano quel-

le stesse imprese a ricorrere al sistema bancario così che, in ogni caso, le risorse vengono sottratte al resto del settore pubblico.

Tutto questo con la conseguenza che non salti la possibilità di esercitare quella doverosa funzione di controllo che il Governo deve poter svolgere sul sistema: il Governo ha solo dato indicazioni senza offrire i mezzi per realizzarle e non è quindi in grado di esercitare un controllo o, se lo fa, si trova in una situazione piuttosto anomala perchè, avendo costretto le imprese a partecipazione statale a subire perdite a causa degli eccessivi oneri finanziari o dell'indebitamento per i salvataggi, non può poi straparsi le vesti per le perdite subite. Sarebbe questo un atteggiamento anomalo, che potrebbe ricordare un po' la risposta del protagonista del film « Sedotta e abbandonata » il quale, richiesto dai genitori di sposare la ragazzina sedotta, rispondeva: « Io sposare una puttana? ».

Non sarebbe corretto indurre o addirittura costringere un ente a realizzare perdite cospicue e continue per poi accusarlo di quelle stesse perdite.

Bisogna che ognuno si assuma le sue responsabilità. Quindi, se gli enti devono svolgere un certo compito, gli enti devono avere i mezzi per realizzarlo. Il che non significa che vi debbono essere delle formule meccaniche (per cui un terzo dei finanziamenti deve essere sempre rappresentato da fondi di dotazione). Vi possono essere alcuni settori nei quali è giusto che il Governo consenta anche con la politica delle tariffe alle imprese di autofinanziarsi, ed altri settori, invece, per i quali il contributo del fondo di dotazione deve essere del 60 per cento degli investimenti. Perciò non vi possono essere regole meccaniche. Però è necessario che il Governo, quando presenta la legge finanziaria, metta il Parlamento di fronte alle scelte, prospettando i programmi pluriennali e valutando in relazione a questi le risorse che debbono essere assicurate al sistema delle partecipazioni statali. Per rendere disponibile certe risorse per le partecipazioni statali può essere necessario — e questo è certo il caso oggi — ridurre altre spese (per la politica assistenziale). Non credo,

poi, che debba essere accettata la prassi attuale che è quella, addirittura, di non dare i fondi a molte imprese a partecipazione statale o imprese pubbliche che sono messe nelle condizioni di non poter pagare i propri fornitori privati, con la conseguenza che non solo non si risanano le imprese a partecipazione statale, ma si estende il loro dissesto a delle imprese private sane e valide, le quali erano diventate fornitrici delle partecipazioni statali proprio perchè erano le più efficienti del loro settore e che oggi, per questo, rischiano di essere travolte in conseguenza della mancata assunzione da parte del Governo delle proprie responsabilità. Ecco perchè io ritengo che ogni anno, con riferimento ai programmi pluriennali, si debba stabilire qual è la somma che deve essere assicurata alle imprese a partecipazione statale, in modo che diventi competitiva con altre allocazioni di risorse pubbliche e che si possa decidere con responsabilità in merito. Questo non significa che si debbano senz'altro accettare le richieste degli enti di gestione. Occorre però allora che il Governo responsabilmente dica alle imprese a partecipazione statale che hanno richiesto, ad esempio, diecimila miliardi, che se ne danno soltanto tremila perchè si ritiene che si debba chiudere lo stabilimento « x » che non ha alcun senso mantenere aperto, che non si debba fare l'investimento « y » che può essere opportuno dal punto di vista del complesso delle imprese a partecipazioni statali, ma non è giustificato nella strategia globale della politica economica. Il Governo, cioè, deve assumersi le sue responsabilità e stabilire l'ammontare delle risorse necessarie per la realizzazione della politica delle partecipazioni statali senza costringere il sistema a dare queste risorse surrettizamente: questo significherebbe rinunciare alle proprie responsabilità ed incentivare anche gli operatori del settore delle partecipazioni statali a rinunciare alle loro responsabilità, il che è ancora più pericoloso.

Un altro problema è quello dell'approvazione dei programmi pluriennali. Sono d'accordo che questa approvazione deve avvenire nel contesto della programmazione economica. Anche se, a suo tempo, come membro del Parlamento, portai il mio contributo

alla formulazione della legge 12 agosto 1977, n. 675, ritengo che da questo punto di vista la legge debba essere rivista e debba diventare la legge della ristrutturazione industriale, senza distinzione fra imprese a partecipazione statale e imprese private e che dei programmi delle imprese a partecipazione statale ci si debba occupare in sede di programmazione economica. È nell'ambito della programmazione economica che deve essere impostato il problema dell'approvazione dei programmi pluriennali delle partecipazioni statali che poi, di anno in anno, verranno ad essere riadattati e ai quali si farà riferimento nella legge finanziaria riportando non solo i programmi stessi delle partecipazioni statali, ma anche tutte le decisioni che in quell'anno devono essere prese in funzione di strategie che non possono essere annuali, ma pluriennali.

P E T R I L L I . Ho apprezzato molto la distinzione della funzione storica delle partecipazioni statali e del futuro di esse, però ho il dubbio che nella funzione di salvataggio, di cui è stata piena tutta la storia delle partecipazioni statali resti un problema per cui la domanda che ci si deve porre è se lasceremo morire o se salveremo, attraverso le partecipazioni statali, le imprese private mal condotte.

Quella che mi è più piaciuta è la parte riguardante l'avvenire, cioè i tre settori di intervento delle partecipazioni statali che, se non ho mal capito, attuerebbe la ristrutturazione continua, che il mercato non può garantire, favorendo le nuove tecnologie e favorendo nuovi modelli di sviluppo. Deduco da tutto ciò che le partecipazioni statali dovrebbero servire a forzare il mercato, dal momento che il mercato da solo non dà garanzie in tal senso. Una volta che è intervenuta una tale scelta, la quale è di politica economica molto pesante e non riguarda solo le partecipazioni statali, è proprio necessario rivolgersi alle imprese pubbliche o non sarebbe preferibile cambiare le convenienze del mercato, rendendo economicamente conveniente quello che si considera solamente utile?

L O M B A R D I N I . Le sue sono domande fondamentali. Per quanto riguarda i salvataggi, ritengo che il problema si pone e si continuerà a porre, ma quando noi ci troviamo a scoprire che ci sono mele sane e mele marce credo che il primo criterio (lapalissiano) da seguire sia quello di separare le mele sane dalle mele marce. Poi si deciderà cosa fare delle mele marce. Quindi, io sono dell'avviso che i salvataggi non debbono essere operati attraverso gli enti. Bene si è fatto, quando presidente dell'IRI era il senatore Petrilli, ad inventare la Gepi. Bisogna trovare forme che consentano i processi di ristrutturazione, senza violare il criterio lapalissiano della separazione delle mele sane dalle mele marce.

Per quanto riguarda il mercato, devo dire che, in verità, il mercato non funziona per varie ragioni, indipendentemente dalle vicende delle partecipazioni statali. A questo stadio di sviluppo dell'economia esso ha ancora funzioni da svolgere: però non è più in grado di svolgerle se non si realizza una qualche forma di programmazione. Sembra paradossale, ma così è. Tanto è vero che è proprio il fallimento della programmazione che ha costretto a caricare sulle imprese compiti che non dovrebbero essere delle imprese ed ha fatto sì che venisse messo in crisi il meccanismo del mercato, il quale, in Italia, è poi rispuntato nell'economia sommersa. Il sistema economico è diventato un sistema rigido ed il mercato è diventato un fenomeno marginale, quasi clandestino, in gran parte fuori legge. Questo può sembrare paradossale, ripeto, ma sarà soltanto quando con la programmazione economica si potranno prendere certe decisioni, a livello di sistema, che si creeranno i presupposti (condizione necessaria ma non sufficiente) perchè il sistema economico sia quello che gli economisti hanno sempre pensato che fosse, cioè un sistema « adattivo », e non quello che invece è ora: un sistema che tende a conservare le sue strutture sia attraverso particolari comportamenti del mercato sia attraverso le politiche assistenzialistiche. Queste tendenze coinvolgono non solo le imprese a partecipazione statale, ma tutte le imprese, anche quelle private, che

tendono a farsi dare sussidi, appunto, per mantenere le loro strutture. Anche i sindacati sono costretti a difendere lo *status quo* occupazionale. Tutti gli operatori operano per mantenere le strutture, perchè non ci sono più le decisioni di programmazione che sarebbero le sole in grado di consentire al sistema — questa è la mia opinione — di riprendere la sua flessibilità e, quindi, al mercato di funzionare. E che il mercato funzioni significa esattamente quello che prima sottolineava il senatore Petrilli; e cioè che altra è la scelta sugli obiettivi e sulle linee delle strategie di sviluppo, altra è la scelta del produttore che deve produrre i particolari beni e servizi che l'attuazione della strategia comporta. Queste ultime scelte non possono che avvenire sulla base di questioni di efficienza. Non ha alcun senso incaricare della costruzione delle case popolari certi produttori, perchè si tratta di aziende municipali o cooperative quando essi le producono a 500, mentre altri produttori sono in grado di costruirle a 300. Farle produrre a 300 significa poterne produrre il doppio, oppure destinare ad altre esigenze una parte delle risorse accantonate per la casa. Detto questo, ritengo che realisticamente, se ci poniamo i tre obiettivi che giustificano il sistema delle partecipazioni statali, vediamo che è storicamente impensabile conseguirli se il sistema non è in grado di interagire con il sistema della programmazione per stabilirne gli obiettivi e di garantire l'adeguamento agli obiettivi delle strategie produttive. Questo per quanto riguarda l'aspetto macroeconomico. Nei singoli casi (a livello microeconomico) vale invece il criterio dell'efficienza; quando si decide di conseguire un dato obiettivo, si deve procedere alla scelta dell'operatore (pubblico o privato) a seconda del criterio di efficienza.

C A R O L L O . Abbiamo deciso di fare questa audizione anche per tentare di individuare un qualche strumento che porti lo Stato industriale, lo Stato produttore, lo Stato imprenditore, a produrre risorse più di quante ne consumi. Naturalmente credo che siamo stati indotti a questo per consi-

derazioni di carattere realistico, per voler rimanere con i piedi a terra, cioè nell'ambito della realtà quale essa sia, invece di andare ad ipotizzare il perfezionismo nelle nuvole perchè la terraferma non è tale ma si presenta come palude. Ieri sera ho fatto una domanda al professor Saraceno, aspettando una certa risposta che mi permetto di rivolgere, sotto forma di domanda, al professor Lombardini. Devo anche dire che il professor Saraceno mi è sembrato un po' « stranito » dal tipo di domanda che ponevo.

Realisticamente non è più ammissibile, anche se auspicabile, la concezione di una partecipazione statale, di un'azienda pubblica a capitale pubblico che sia regolata, come originariamente e istituzionalmente fu ipotizzato, da criteri di economicità. Teoricamente tutto è possibile, in realtà no. I criteri di economicità non governano più l'azienda pubblica, nella realtà storica; e allora non posso andare ad ipotizzare un disegno di riforma delle partecipazioni statali partendo da questo presupposto che realisticamente non regge.

Quando si dice: che cosa dobbiamo fare per migliorare il rapporto tra Stato, enti di gestione, finanziarie, eccetera? Deve eserci il Ministero delle partecipazioni statali o il Ministero del bilancio e della programmazione? Che ci sia il Ministero delle partecipazioni statali o il Ministero del bilancio, non importa; è un modo formalistico di impostare le cose, quasi per nascondere la realtà che rimane tale e quale. Si dice: bene, c'è il potere di controllo dell'unico organismo che per serietà e tradizione si presterebbe ad interventi utili, per esempio quello della Banca d'Italia. Ora, la Banca d'Italia può governare una moneta rappresentativa in misura proporzionata di beni reali; ma quando la moneta non rappresenta più beni reali, ma rappresenta il vuoto o una parte di vuoto, il governo monetario che già è per sua natura difficile diventa addirittura impossibile ad una Banca d'Italia che ha queste tradizioni. E allora, gli aspetti giuridici hanno una importanza relativa; possono essere finzioni o espedienti. Anche gli aspetti strettamente monetaristici, mi consenta il professor Lombardini,

hanno un'importanza relativa nelle condizioni presenti.

Allora, a questo punto, ecco la ragione della domanda: lo Stato imprenditore, lo Stato industriale, può governare meglio di un privato i due fattori fondamentali senza il cui governo non ci sono prospettive ordinate? Parlo del fattore capitale e del fattore lavoro. Da una parte, teoricamente, si dice sì; dall'altra parte, socialmente, si dice no.

Proprio qui sere fa ho sentito il mondo sindacale; e leggo memorie, relazioni, discorsi, eccetera, in cui si dice sempre: il padronato pubblico e il padronato privato, cumulando in sostanza il concetto di padronato tanto nel pubblico che nel privato. Mi sembra strano; ed è questa concezione conflittualistica, contestativa, che mi convince della impossibilità o della debolezza del governo dei due fattori: fattore capitale e fattore lavoro, essendo essi tra di loro conflittuali anche quando il fattore capitale pubblico non è nè mio, nè suo nè della collettività, quindi anche degli stessi operai che lavorano nell'ambito di quel determinato padronato.

Allora mi chiedo: lo Stato industriale e imprenditoriale può — e in che modo — controllare il fattore capitale e il fattore lavoro, dato che il capitale pubblico è di tutti, ivi compreso l'operaio che lavora e che dovrebbe moltiplicarlo, non consumarlo?

**BOLLINI.** Compresi anche gli impiegati!

**CAROLLO.** Certamente, anche gli impiegati, perchè non è che questi siano una invenzione.

**BACICCHI.** Quindi includa anche gli impiegati fra coloro che consumano il capitale; includa anche i direttori.

**CAROLLO.** Certo, anche i direttori. Infatti che cosa sto chiedendo? Chiedo se, in sede di riforma, il concetto di partecipazione, di gestione nelle imprese pubbliche sia un concetto da considerarsi positivamente nel quadro della realtà presente, al fine di promuovere attività che natural-

mente aumentino le risorse più di quanto non ne consumino.

Certamente può sembrare strana questa ipotesi (che non è mia del resto) di assetto strutturale dell'impresa pubblica nello Stato imprenditoriale; ma io credo che una riforma di questo tipo, applicata non tanto alle imprese pubbliche, ma a cominciare dall'ANAS, dall'Enel, dalle aziende autonome e nazionalizzate, consentirebbe un migliore controllo produttivo del fattore capitale e del fattore lavoro senza che possa esserci qualcuno il quale dica: questi soldi me li prendo e vado a comprare le pellicce di mia moglie.

**LOMBARDINI.** La posizione del senatore Carollo mi pare, forse, un po' troppo pessimistica. Certamente è troppo ottimistica la posizione di coloro i quali nella relazione che ricordavo poc'anzi sostengono che si debba senz'altro applicare il sistema di economicità e quindi stabilire per ogni impresa quanto essa deve dare allo Stato. Questo è illusorio, per le ragioni che il senatore Carollo ricordava, perchè sulla situazione presente pesa il passato. Non c'è nessun *escamotage* che domani possa consentire di far sparire le perdite dei cantieri o della siderurgia. Quindi, non vi è alcuna soluzione al problema dell'adozione di criteri di economicità se non si procede alle necessarie operazioni di risanamento e di ristrutturazione. Il problema cioè non è quello di stabilire livelli di perdite ammissibili. Il problema è la ricerca di strumenti e procedure per validi processi di ristrutturazione. Bisogna in sostanza essere sufficientemente ottimisti nella volontà per porsi quanto meno il problema. Cioè per dire: partiamo da una situazione che è quella che è (e qui l'invito del senatore Carollo ad avere i piedi per terra è quanto mai opportuno), ma individuiamo quelle che potrebbero essere delle situazioni normali e poi cerchiamo insieme le strade per poterci quanto meno avvicinare a queste situazioni.

**CAROLLO.** E che non ci sia la filosofia dello « scaricabarile ».

**LOMBARDINI.** Ognuno però deve assumersi le proprie responsabilità. Bisogna che ci sia (mi auguro che presto il Ministro sia in grado di farlo) un confronto col sindacato su tutta la politica delle partecipazioni statali, sugli obiettivi di ristrutturazione; bisogna cioè che vi sia un impegno anche del sindacato a sostenere questi processi che alla fin fine mirano — devono mirare — a garantire stabilità e anche dignità all'occupazione. Perché non è dignitoso che il lavoratore sia mantenuto comunque a svolgere, senza alcuna limitazione di tempo, un lavoro improduttivo.

Così prospettata un'alternativa alla politica attuale, consapevoli dei difficili problemi che si presentano (a cominciare dalla difficoltà di applicare la nozione di oneri impropri, che ricordavo prima), debbo aggiungere che sono sostanzialmente piuttosto pessimista sulle virtù della cogestione. Sono piuttosto pessimista, non perchè non creda all'opportunità di nuove forme di partecipazione. Ritengo anzi che si debbano favorire nuove forme di partecipazione a livello aziendale e a livello comunale. Penso addirittura che la società del 2000 con gli sviluppi dell'informatica e dell'elettronica renderà possibili nuove forme di partecipazione che oggi non sono immaginabili. Ma sono pessimista sulle virtù della cogestione perchè non ritengo che questa possa risolvere il problema della realizzazione di strutture efficienti per il conseguimento degli obiettivi definiti grazie anche alla programmazione. Temo anzi che essa possa rendere la situazione più difficile in quanto la cogestione, come certe forme di relazioni industriali americane stanno a dimostrare, può cointeressare i lavoratori a mantenere lo *status quo* cui sono interessati proprietari e dirigenti, anche se esso non ha alcuna giustificazione economica. Per quanto ne sappia, non credo che l'esperienza jugoslava sia molto incoraggiante.

Il problema, secondo me, è un problema di scelta politica. Dobbiamo cioè decidere se le risorse pubbliche debbano essere destinate a continuare la politica assistenzialistica, a consentire che anche alle famiglie abbienti siano garantiti certi servizi gratui-

ti, o se debbano invece essere destinate a cambiare il sistema, a renderlo più produttivo, a metterlo in condizione di garantire a tutti l'occupazione e via dicendo. Questa è la scelta da fare. E c'è assoluta incompatibilità tra le due politiche.

Se si continua la vecchia politica avremo una crisi endemica perenne delle partecipazioni statali. Ed allora il pessimismo del senatore Carollo risulterà giustificato, non perchè si debba accettare l'affermazione che non è applicabile il criterio di economicità, ma perchè non si riuscirà mai ad applicarlo.

Perciò, dobbiamo renderci conto che va affrontato preliminarmente questo problema di scelta. Altrimenti, non c'è soluzione ed è inutile mettersi alla sua ricerca.

**CAROLLO.** Non ho detto che non si debba! La verità è che allo stato degli atti non si può. Il potere di governo delle compatibilità tra costi e ricavi non lo ha nessuno. Ed allora, trasferiamolo a chi invece ha un potere di intervento determinato, vale a dire al fattore lavoro, che avrà fra i suoi compiti anche il governo dell'accumulazione di capitale. Questo è il punto.

**LOMBARDINI.** Questo però non mi sembra sia giusto, perchè ad un certo punto non vedo perchè i lavoratori dei cantieri, essendo questi improduttivi, debbano avere dei salari più bassi rispetto ai lavoratori di altri settori. Al limite potremmo arrivare a questa conclusione.

Ritengo, invece, che il problema della ristrutturazione si imponga a livello nazionale, a livello regionale, eccetera. E non credo che sarebbe facilitato dalla cogestione; anzi, ho l'impressione che la cogestione lo renderebbe più difficile, perchè tutto ciò che rafforza la rigidità del sistema rende più difficile la ristrutturazione. Certo, occorre responsabilizzare il sindacato, ma questo ritengo possa avvenire solo nel contesto di una politica globale.

Ecco perchè io mi auguro che il confronto di domani tra il Governo (e in particolare

il Ministro delle partecipazioni statali) e il sindacato avvenga non sui singoli temi, ma (ed era quello che io mi ripromettevo di fare, ma la brevità del mio incarico alle partecipazioni statali non me lo ho consentito) sulla strategia globale del sistema delle partecipazioni statali.

E così che deve realizzarsi la partecipazione dei lavoratori alla definizione della strategia globale: in modo, in particolare, da non pregiudicare le esigenze di ristrutturazione e di riconversione. Non si possono volere certi obiettivi e poi rifiutare i mezzi per conseguirli.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio ancora una volta il professor Lombardini per questo ulteriore e impegnativo contributo dato con estrema lucidità: ciò dimostra la sua professionalità ed esperienza politica.

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

*I lavori terminano alle ore 13,10.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

DOTT. ANTONIO RODINO' DI MIGLIONE

## ALLEGATO 1

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

A)

1) L'attuale rapporto deve essere chiarito e modificato al fine di meglio precisare i campi imprenditoriali dei diversi operatori (come nelle relazioni da me presentate al Parlamento, uso qui il termine di imprenditoriale per indicare scelte che non sono effettuate secondo criteri meccanici, burocratici, in quanto comportano un certo rischio, imprenditoriali essendo quindi anche le scelte che i vari organi di governo prendono quando impostano programmi di vario tipo) e le diverse responsabilità. Si avrà modo di precisare questa affermazione rispondendo alle altre domande.

2) Si tratta di istituti opportuni in quanto intesi ad evitare che le partecipazioni statali siano ulteriormente inquinate da salvataggi indiscriminati. Purtroppo questa intenzione è rimasta a livello di desiderio, in quanto il commissario non è stato applicato nei casi in cui si sarebbero dovute avviare pratiche di fallimento (o, quindi, procedure equivalenti, come appunto il commissario) perchè gruppi privati, dirigenti politici e dirigenti sindacali erano interessati a salvare alcuni grossi gruppi (Monti, SIR, Liquigas) e, alcuni più specificatamente, ad evitare che si indagasse sul loro passato. Non sono favorevole ai consorzi bancari come sono stati previsti dalla legge sulla ristrutturazione finanziaria in quanto comportano l'attribuzione al sistema bancario di compiti che non gli sono congeniali. Ritengo che la Gepi possa essere un valido istituto per il risanamento delle imprese malate, purchè sia confermata ed incoraggiata la tendenza a passare le imprese, una volta riorganizzate, al settore privato o quando si offrono opportune occasioni di integrazione, al settore pubblico e purchè essa sia messa, anche finanziamente, in condizione di svolgere il proprio lavoro. I fondi per lo sviluppo delle innovazioni sono un utile strumento per il potenziamento del nostro sistema industriale.

Dirò subito che non ritengo che si possa stabilire la relazione: interventi diretti dello Stato nel settore produttivo = gestione delle imprese a partecipazione statale. La politica industriale può e deve individuare vari modi di intervento dello Stato nel settore produttivo, intesi a conciliare le esigenze della programmazione con quelle di una maggiore valorizzazione delle capacità imprenditoriali e di una rivitalizzazione dei meccanismi di mercato. Dirò anche — confermando quanto già affermato nelle relazioni che ho presentato a questa Com-

missione nella mia qualità di Ministro delle partecipazioni statali il 24 gennaio e il 3 aprile 1980 — che non ritengo opportuno che sia stabilita una contrapposizione tra imprese a partecipazioni statali e imprese private, ma che si debba consentire che si realizzi tutta una gamma di situazioni, comprese tra l'impresa totalmente privata che non ha alcun legame con il sistema delle partecipazioni statali e l'impresa il cui capitale azionario è totalmente in mano allo Stato o che è addirittura organizzata come ente pubblico. In molti casi conviene allo Stato detenere partecipazioni minoritarie che, in virtù anche di opportuni patti parasociali, possa consentire allo Stato di meglio realizzare i suoi obiettivi e le sue strategie di politica industriale.

3) Per la risposta a questa domanda rinvio al capitolo 2 della mia relazione alla 5<sup>a</sup> Commissione del 3 aprile 1980 che allego in copia (documento I).

4) Non è possibile dare alla domanda una risposta che sia valida per sempre. Nella situazione attuale e in relazione alle attuali prospettive i settori che non hanno valide giustificazioni per restare nel sistema delle partecipazioni statali sono i rami del settore alimentare caratterizzati da tecnologie commerciali (si veda il capitolo 5, paragrafo 2, della mia relazione alla 5<sup>a</sup> Commissione del 3 aprile 1980, in cui sono indicate le ragioni per cui l'intervento in altri settori dell'industria alimentare dovrebbe rafforzarsi) e il settore dell'abbigliamento.

Notevoli possibilità di sviluppo potrebbero avere nel sistema delle partecipazioni statali i settori legati all'informatica purchè alcune imprese (come la SIP) siano considerate socialmente rilevanti non in quanto producono servizi pubblici (solo alcune erogazioni di servizi telefonici come l'installazione di una cabina in un piccolo paesino di montagna possono considerarsi servizio pubblico, non certo l'installazione di un nuovo apparecchio in una seconda casa), ma in quanto possono con adeguate strategie di sviluppo creare nuove possibilità di crescita dell'occupazione. Anche il complesso di attività che può concorrere alla soluzione del problema della casa e delle infrastrutture e alla più razionale organizzazione e valorizzazione del territorio — che sarebbe opportuno organizzare nell'ambito della finanziaria Italstat — potrebbe avere notevoli possibilità di affermazione di sviluppo, anche a livello internazionale.

Ritengo che possa e debba essere stimolato il processo di internazionalizzazione del sistema delle partecipazioni statali:

a) con la creazione di « uffici » all'interno dell'IRI e dell'ENI per la promozione all'estero, in grado di coordinare le strategie che a tal fine sono sviluppate dalle varie finanziarie e dalle imprese capogruppo, di prendere iniziative autonome a monte e a valle di attività che dovrebbero essere promosse con più decisione ed autonomia dal nostro Governo soprattutto per rafforzare le possibilità di collaborazione con i paesi del Terzo mondo che chiedono spesso interventi articolati coinvolgenti diversi settori (da quelli che interessano l'agricoltura a quelli che attengono all'organizzazione del territorio) e che potrebbero attuarsi effi-

cacemente mediante il sistema delle partecipazioni statali. Occorre poi cercare di favorire *joint ventures* e partecipazioni azionarie di gruppi esteri ad imprese delle partecipazioni statali.

5) Non ritengo che in questo caso si ponga tanto un problema di mutamento della forma giuridica quanto piuttosto un problema di una diversa ripartizione dei compiti imprenditivi tra Pubblica amministrazione (Governo in particolare) ed impresa. Di ciò si parlerà più avanti quando si affronterà il problema degli oneri impropri.

B)

1) Ritengo che la legge n. 675 del 1977 abbia mal impostato alcuni problemi delle partecipazioni statali, confondendo i problemi specifici della ristrutturazione (e degli interventi che a tal fine si rendono necessari da parte dello Stato e che debbono essere concepiti indipendentemente dalle forme giuridiche e dalla proprietà delle imprese interessate) con i problemi specifici delle partecipazioni statali che attengono in particolare alle funzioni dello Stato come azionista e a quello che lo stesso Stato deve svolgere per valorizzare lo strumento delle partecipazioni statali nella impostazione e nella realizzazione di una efficace programmazione economica.

2) Una delle lacune del piano a medio termine 1982-1984 è l'aver ignorato le implicazioni che le operazioni di salvataggio comportano anche per la finanza pubblica. I salvataggi Monti, SIR, Liquigas, che forse hanno compromesso per sempre le possibilità di risanamento dell'ANIC e che per questo lo scrivente nella sua qualità di Ministro delle partecipazioni statali si è sempre rifiutato di autorizzare malgrado le forti pressioni, hanno già comportato un indebitamento netto per l'ENI di oltre 2.100 miliardi e con ogni probabilità comporteranno nel giro di qualche anno ulteriori indebitamenti che porteranno la cifra globale ai 4.000 miliardi (oltre quattro volte la stima ufficiale). Nè il piano a medio termine ha analizzato le implicazioni delle strategie alternative delle partecipazioni statali sullo sviluppo del reddito e dell'occupazione. Manca un serio bilancio dell'occupazione, che dovrebbe costituire il momento centrale della programmazione, mentre dei vari progetti di intervento non vengono individuate le condizioni che occorre preliminarmente realizzare, nè i tempi prevedibili di realizzazione, per cui manca ogni possibilità di valutarne le implicazioni per la finanza pubblica (il che costituisce l'obiettivo minimo di ogni piano a medio termine del Governo).

C)

1) 2) Per le risposte a queste domande mi permetto di rinviare alla relazione presentata a questa Commissione nella mia veste di Ministro delle partecipazioni statali il 24 gennaio 1980: i passi più salienti sono riportati nel documento II).

In alternativa alle proposte contenute nella mia relazione si potrebbe considerare la possibilità di sopprimere il Ministero delle partecipazioni statali rafforzando i compiti degli enti di gestione, creando un organismo per il controllo, del quale avrò modo di parlare rispondendo alla domanda 5), e attribuendo compiti per quanto riguarda le strategie delle partecipazioni statali e il loro raccordo con la programmazione nazionale al Ministero del bilancio e della programmazione economica. Non ritengo che sia opportuno che i compiti di controllo dei singoli settori delle partecipazioni statali siano affidati a Ministeri specifici in quanto ciò potrebbe comportare commistioni e subordinazione di interessi privati a interessi pubblici e viceversa.

D)

1) Sì, soprattutto se ci si dovesse orientare verso la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali.

2) Per la risposta a questa domanda mi permetto rinviare ai paragrafi 2, 3 e 4 del capitolo 3 della mia relazione del 3 aprile che sono riportati nell'appendice III.

3) Non credo che l'assetto organizzativo delle partecipazioni statali possa essere stabilito sulla base di un principio semplice ed univoco. Il grado di affinità deve certamente essere il criterio prevalente nella configurazione del complesso di imprese che fanno capo alla stessa finanziaria o alla stessa impresa capogruppo. A volte però è il grado di integrazione o il grado di complementarietà che possono suggerire opportuni raggruppamenti di imprese. Va poi tenuto presente che la struttura di una macroimpresa è anche il risultato delle capacità imprenditoriali dei suoi dirigenti, capacità che non possono essere imbrigliate, se non quando vi sono valide ragioni per farlo, al fine di garantire nella organizzazione della macroimpresa l'osservazione di un criterio semplice come potrebbe essere quello della affinità. Ma proprio per questo si ripropone di tanto in tanto per le imprese a partecipazioni statali il problema di eventuali riorganizzazioni per associare imprese che nate in alvei imprenditoriali diversi non hanno più ragioni, anche per i mutamenti intervenuti nel *management*, di restare in detti alvei e possono invece raggrupparsi in complessi più omogenei.

4) Una certa predeterminazione dei settori di intervento e degli ambiti di attività — per atto amministrativo piuttosto che per legge — mi sembra opportuno. Occorre però una certa flessibilità appunto per non costringere troppo in temi rigidi le attività imprenditoriali che debbono essere valorizzate al massimo anche nell'interno delle partecipazioni statali.

5) Non ritengo che le attuali procedure siano corrette ed efficaci. Il Parlamento deve essere messo in condizione di giudicare dell'operato del Governo, avendo adeguate e tempestive informazioni e non essere

coinvolto nella preventiva valutazione delle capacità professionali di coloro che saranno nominati dirigenti degli enti. Occorre invece considerare istituti e procedure, tali da garantire che:

a) tutti coloro che possono essere presi in considerazione per loro capacità professionali ai fini della nomina dei dirigenti degli enti siano tenuti presenti nel processo di scelta;

b) persone capaci opportunamente scelte esprimano il loro parere sui nominativi su cui si concentra l'attenzione del Governo;

c) quando ci sono forti divergenze tra le valutazioni degli esperti e quelle del Governo; il Parlamento sia informato, senza che questo limiti le prerogative del Governo che naturalmente potrà essere invitato a fornire spiegazioni al Parlamento, il quale adotterà quindi le decisioni del caso.

Un organo di alta consulenza sulle partecipazioni statali (la cui creazione potrebbe concorrere a rafforzare la tesi favorevole alla soppressione del Ministero delle partecipazioni statali) può essere concepito con membri (esperti) nominati dal Governo, membri nominati dal Parlamento (con procedure analoghe a quelle con cui si nominano i membri del Consiglio superiore della magistratura di spettanza del Parlamento) e membri nominati dal Presidente della Repubblica. Ad esso potrebbero essere attribuiti le funzioni di cui sopra è cenno.

Non ritengo sia opportuno che i dirigenti di finanziarie o società operative facciano parte degli organi direttivi degli enti. Ritengo invece utile che tali dirigenti facciano parte dei comitati consultivi di coordinamento delle attività che fanno capo all'ente.

Per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori, il problema, ritengo, si debba porre negli stessi termini per imprese private e imprese pubbliche e a partecipazioni statali (o almeno per le imprese dell'una e dell'altra classe con uguali caratteristiche dimensionali e strutturali).

6) Per gli enti di gestione non mi sembra che si ponga un problema di partecipazione di rappresentanti di interessi privati. Può essere opportuno chiamare a far parte di organi di amministrazione e di controllo degli enti anche grossi operatori privati *uti singuli* (quando il loro ruolo tra privati non è in contraddizione con le funzioni degli enti) se tali operatori sono in grado di aumentare la capacità imprenditiva dell'ente.

7) Non ritengo che alla domanda si possa dare una risposta univoca valida per tutte le circostanze. In diversi casi potrebbe essere opportuno assicurare un ampio spazio a interessi privati nel consiglio di amministrazione, non tanto per assicurare un maggiore controllo della economicità, quanto per potenziare le capacità imprenditive degli organi di amministrazione e per favorire più efficaci collegamenti tra alcune attività delle partecipazioni statali ed attività private con cui si stabiliscono per varie ragioni rapporti di complementarietà.

Non credo che sia opportuno stabilire la percentuale massima di partecipazione azionaria pubblica per ciascun settore produttivo.

E)

1) Ho già avuto modo di rilevare l'impostazione contraddittoria della relazione Amato che, mentre sembra aderire sostanzialmente per quanto riguarda criteri di valutazione dell'efficienza delle imprese a partecipazioni statali a tesi neoliberiste, accenna a determinazione di obiettivi da parte del Governo il che implica una programmazione economica in verità necessaria ma che nella relazione non viene analizzata per quanto riguarda il ruolo delle partecipazioni statali. Valutazioni più specifiche e pertinenti della relazione Amato possono essere trovate nella nota allegata in appendice (*sub IV*), che ho già pubblicato su il "Mondo".

2) Il conferimento delle quote dei fondi di dotazione deve avvenire ogni anno, in occasione dell'approvazione della legge finanziaria. I fondi debbono essere determinati sulla base delle strategie delle imprese a partecipazioni statali, recepite nei programmi che il Ministero delle partecipazioni statali (o del bilancio e programmazione) ha approvato e sottopone al Parlamento insieme al progetto di legge finanziaria. Deve essere quindi assicurata una efficace attività di controllo sul sistema delle partecipazioni statali soprattutto quando si tratta di imprese che operano in condizioni patologiche di perdita (per questo tema centrale rinvio alle proposte contenute nella mia relazione del 24 gennaio nel passo riprodotto nell'allegato). Ogni anno naturalmente deve essere apprezzata la congruità tra la politica effettivamente svolta dalle imprese a partecipazioni statali e i programmi che erano stati approvati.

In casi di divergenze (anche se non si riscontrano irregolarità e non vi sono situazioni di perdita che giustificano altre forme di controllo e di intervento), il Governo nella relazione al Parlamento ha il dovere di indicare le azioni o gli interventi con cui potranno modificarsi i comportamenti delle imprese.

La valutazione dell'efficienza di imprese a partecipazioni statali non può risultare dall'applicazione meccanica di indici reddituali e finanziari. Anche in altri paesi è stato suggerito che alle imprese pubbliche (a partecipazioni statali in particolare) sia imposto il principio dell'equilibrio del bilancio. Ma mentre questo principio ignora che in molti casi l'intervento dello Stato è giustificato proprio perchè l'impresa deve prendere decisioni che non possono portare in un breve orizzonte ad un equilibrio nei conti di gestione (tema su cui si ritornerà quando si tratterà del problema degli oneri impropri), in altri esso può comportare delle sottovalutazioni: precisamente in quei casi in cui la situazione di mercato e le prospettive di sviluppo della domanda e di innovazioni tecnologiche comportano la possibilità che si realizzino profitti di una certa consistenza, possibilità che è interesse anche collettivo che siano sfruttate se non altro per aumentare le capacità di crescita.

3) La mia risposta è sì, per le ragioni che ho illustrato nella mia relazione del 24 gennaio (par. 5 e 6) e nella relazione del 3 aprile (par. 2

e 3 del capitolo 4) — tali passi sono riprodotti nell'allegato V — e che ho ribadito nella nota relativa alle indicazioni e proposte della Commissione Amato (allegato IV). Il principio della determinazione degli oneri impropri è stato applicato nel decreto-legge per il passaggio di Ottana all'ENI: l'ANIC pertanto non potrà giustificare le sue perdite con riferimento all'operazione di Ottana per la quale il Governo ha riconosciuto l'integrale costo dell'operazione.

Ma come valutare l'efficienza del *management* dell'ENI e dell'ANIC dopo che tali enti sono stati costretti a salvare i gruppi Monti, SIR, Liquigas senza che fossero stati calcolati gli oneri impropri e preventivamente riconosciuti con stanziamenti adeguati? Purtroppo il Governo non ha interesse a calcolare gli oneri che gli renderebbero difficile proporre l'operazione al Parlamento, in quanto alzerebbero i tetti (stabiliti, in verità desiderati) per la spesa pubblica.

Neanche il Parlamento è invogliato a contestare queste deficienze del Governo essendo molto forti in esso le pressioni a che le operazioni di salvataggio o gli altri interventi suscettibili di suscitare un problema di oneri impropri siano effettuati senza che la collettività sia chiaramente invitata a pagare il costo (per il futuro qualche santo provvederà; ma il futuro è diventato ormai presente ed è la crescita incontrollata e spaventosa del *deficit* del settore pubblico). Reagan invita il Congresso a porre dei limiti alle possibilità per lo stesso presidente di espandere la spesa. Se il nostro Parlamento riuscirà ad imporsi e ad imporre al Governo la prassi degli oneri impropri, arriveremo prima degli americani a rimuovere uno dei fattori che potrebbe mettere in crisi i regimi democratici.

4) Mi permetto rinviare ai documenti ricordati nella risposta alla domanda precedente.

5) Purtroppo nel passato mentre lo Stato ha di fatto rifiutato di assolvere alle sue funzioni di azionista (il che si è verificato in verità anche in altri paesi), e ciò per la tendenza dei Governi a non rappresentare appieno i prevedibili impegni di spesa, la deficienza di una programmazione economica seria, attendibile, efficiente ha impedito quella interazione tra la definizione delle strategie delle imprese a partecipazioni statali e la determinazione degli obiettivi e degli indirizzi del sistema delle partecipazioni statali. Ciò ha finito per accrescere lo spazio alla impostazione e allo sviluppo di politiche assistenzialistiche che hanno finito per inquinare e dequalificare il sistema delle partecipazioni statali anche per gli effetti indiretti (frustrazione dei *managements*, maggiori possibilità di politiche clientelistiche).

Per quanto riguarda i compiti del Parlamento, del Governo e degli enti, rinvio alle mie già ricordate relazioni (e in particolare all'allegato 2, *sub II*).

6) Il disaccordo nella fase della programmazione non dovrebbe sorgere se tra la definizione della politica economica (programmazione) e la determinazione delle strategie delle partecipazioni statali si verificasse quel processo di interazione che ho auspicato nelle mie rela-

zioni al Parlamento già citate. Contrasti possono determinarsi tra i comportamenti concreti delle imprese e le concrete decisioni di politica economica. Non si può definire in generale quali sono le reazioni allora possibili e auspicabili. La definizione dei programmi delle partecipazioni statali e la determinazione dei fondi di dotazione non può prescindere dalla storia passata. Si pone poi il problema della responsabilizzazione dei dirigenti delle partecipazioni statali per i quali non si può accettare l'attuale regime che li rende inamovibili per tutta la durata del mandato (salvo colpa grave).

Ma neppure è pensabile che si possa lasciare arbitro il Governo del mantenimento in carica dei dirigenti la cui autonomia deve essere tutelata se si vuole che la loro attività imprenditoriale sia efficace e se si vuole rendere possibile la necessaria valutazione di ogni responsabilità. Si devono cercare delle procedure che consentano di valutare responsabilità anche quando non si configurino illeciti giuridicamente rilevanti, pur essendo però rilevanti dal punto di vista economico. L'organo che ho prospettato rispondendo alla domanda D.5 potrebbe essere incaricato di individuare responsabilità del genere, al verificarsi delle quali esso dovrebbe essere tenuto ad informare il Parlamento e il Governo per le decisioni di loro spettanza.

7) La risposta a questa domanda è implicita nella risposta alla domanda precedente.

8) Sì, purchè si adottino le procedure indicate nei passi della mia relazione che sono riportati nell'allegato 2, *sub* VI.

9) Si rinvia al paragrafo 5 del capitolo terzo della mia seconda relazione al Parlamento (allegato 2).

Per quanto riguarda il controllo delle società collocate all'estero ricorderò che avevo già iniziato una indagine conoscitiva per conoscere le loro funzioni e le loro attività effettive, al fine di procedere a riorganizzazioni e di individuare istituti e procedure adeguate di controllo. Questa ricerca non mi risulta sia stata continuata nè sollecitata dal Parlamento di cui mi ero permesso di richiamare l'attenzione sulle difficoltà di controllo che potrebbero lasciare spazi ad eventuali attività illecite.

10) Il controllo della Corte dei conti è stato efficace dati i limiti che lo caratterizzano. Non è però dalla Corte dei conti che ci si può aspettare quei controlli che comportano assunzioni di responsabilità politiche, come appare dalle considerazioni fatte rispondendo ad altre domande.

Torino (Chieri) 1° giugno 1982.

ALLEGATO 2

**Documenti trasmessi dal professor Siro Lombardini**

## I

## IL RUOLO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

*(Dalla relazione Lombardini alla 5<sup>a</sup> Commissione del 3 aprile 1980)*

## 2. NUOVI RUOLI E NUOVI PROBLEMI PER LE PARTECIPAZIONI STATALI

2.1. *Gli effetti di dequalificazione derivanti da alcune supplenze svolte dal sistema delle partecipazioni statali*

Nella memoria del 24 gennaio 1980 sono state richiamate alcune cause ed alcune caratteristiche del processo di dequalificazione del sistema delle partecipazioni statali. È opportuno qui ricordare che tale processo è in larga misura il risultato delle funzioni di supplenza che le partecipazioni statali hanno dovuto svolgere sia del sistema privato che di quello pubblico. Che le partecipazioni statali debbano supplire ad alcune deficienze dell'economia privata è difficilmente contestabile: in verità le funzioni del sistema si definiscono in larga misura in relazione a tale esigenza, come si avrà modo di chiarire nel prossimo paragrafo. In questi decenni, però, alle deficienze del sistema privato le partecipazioni statali hanno dovuto rimediare con l'adozione di politiche espansive, volte essenzialmente a sostenere l'occupazione con effetti indiretti di stabilizzazione della domanda globale e con alcune iniziative (rappresentate da certi salvataggi) che hanno contribuito a dequalificare il loro ruolo.

Il sistema delle partecipazioni statali ha svolto anche un ruolo di supplenza del Parlamento e del Governo, che non si sono trovati nella condizione di poter impostare ed attuare quegli orientamenti di politica economica che le esigenze di crescita della nostra economia richiedevano. In effetti, la mancata adozione di una politica di programmazione, a causa dell'inadeguatezza e della instabilità del quadro politico, degli indirizzi culturali prevalenti (che hanno finito per privilegiare la politica congiunturale) e delle carenze governative, ha finito per rendere inevitabile l'assegnazione più o meno surrettizia alle partecipazioni statali di compiti che ad esse non spettano. Le partecipazioni statali possono certamente contribuire, accrescendo la base produttiva e facilitando minori dequalificazioni della struttura industriale, al raggiungimento di più elevati livelli occupazionali. Quando però si spingono le partecipazioni statali ad adottare strategie espansive al solo

fine di garantire incrementi di occupazione, che potrebbero essere validamente ottenuti solo con una politica di programmazione, si affidano alle imprese a partecipazione statale compiti che sono di altri operatori. Non possiamo quindi non chiederci, usando le parole della commissione Chiarelli, se i vizi che si sono rivelati all'interno del sistema non avrebbero potuto essere da tempo correnti o attenuati, attraverso un maggiore impegno dell'attività di Governo nei compiti di indirizzo e di coordinamento, con il completamento ed il rafforzamento degli istituti e delle procedure della programmazione economica; con il rinnovamento tempestivo dell'apparato della Pubblica amministrazione, tale da evitare il ricorso, divenuto necessario ed abituale, ad organi surrogatori, autonomi rispetto all'amministrazione dello Stato.

## 2.2. Nuovi compiti delle partecipazioni statali

I mutamenti nella distribuzione internazionale del lavoro, i cambiamenti nei rapporti di forza che caratterizzano l'economia mondiale, la crisi che ha colpito le economie industrializzate e i processi di disgregazione del sistema sociale rendono urgente una riconsiderazione delle funzioni che debbono essere assegnate al sistema delle partecipazioni statali. Un tale ripensamento, che ci può aiutare a meglio intendere i rapporti che debbono stabilirsi tra il sistema da un lato e gli altri operatori economici e la Pubblica amministrazione dall'altro, si giustifica in relazione a quattro ordini di considerazioni:

a) una corretta impostazione delle strategie di sviluppo delle partecipazioni statali — in particolare l'adozione di un orizzonte sufficientemente ampio, come appunto può essere quello che si pongono imprese controllate dallo Stato — può consentire che si realizzino quelle trasformazioni organizzative e tecnologiche che non possono essere indotte dai semplici meccanismi del mercato. A configurare queste necessarie ristrutturazioni e trasformazioni concorrono non solo gli sviluppi più sopra ricordati ma anche l'esigenza, largamente avvertita, di promuovere un nuovo modello di sviluppo, che solo può consentire di conseguire livelli e strutture occupazionali soddisfacenti e di risolvere il problema di una più equa distribuzione del reddito senza pregiudicare i processi di accumulazione. I settori dove queste esigenze di trasformazione e di valorizzazione in funzione dei nuovi obiettivi di sviluppo maggiormente si avvertono sono: quello dell'elettronica, settore fornitore degli *inputs* di due altri settori fondamentali, come quelli dell'informatica e delle telecomunicazioni; quello alimentare di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli; quello della ricerca e progettazione, sia in campo produttivo (impiantistica) sia in campo infrastrutturale (ivi compresi i trasporti rapidi di massa e il trasporto ferroviario); quello delle costruzioni, che deve avere programmi tecnici tali da essere posto in grado di riassorbire la crescita dei costi;

b) le partecipazioni statali debbono contribuire a valorizzare risorse e capacità imprenditive che non sono utilizzate (o quanto meno

che non sono adeguatamente utilizzate) dal sistema privato e quindi contribuire ad aumentare il tasso di crescita dell'economia nel suo complesso. In alcune fasi di sviluppo dell'economia italiana le partecipazioni statali hanno contribuito ad accelerare la crescita aumentando le capacità di accumulazione della nostra economia: è questo il ruolo che è maggiormente sottolineato da Saraceno. Il processo di deterioramento delle funzioni effettivamente svolte dalle partecipazioni statali (su cui ci si è soffermati nella « memoria ») ha contribuito, con le altre cause di crisi strutturale, a rendere il sistema incapace di creare il sovrappiù necessario ad assicurare un adeguato processo di accumulazione. Il problema che oggi si pone è quindi duplice. Da un lato, si tratta di ribaltare il processo di deterioramento, il che non si può certo fare con affermazioni meramente moralistiche, ma con la configurazione di un processo di risanamento e, preliminarmente, delle condizioni che possono innescare tale processo. Dall'altro, si tratta di rendere possibile un maggiore e migliore utilizzo delle capacità imprenditive potenzialmente esistenti. Sia il processo di risanamento, sia l'adozione di valide iniziative di sviluppo in settori in cui l'imprenditorialità, per varie ragioni, ristagna, possono contribuire ad aumentare, con la produttività, l'accumulazione, sempre che l'aumentata produttività non sia totalmente assorbita dall'aumento di consumi privati o pubblici. Il problema dell'accumulazione presenta però aspetti nuovi per cui non è pensabile che esso possa essere risolto con i metodi con cui è stato affrontato nella fase di industrializzazione del nostro Paese;

c) le partecipazioni statali possono creare condizioni favorevoli ad un maggiore e più valido sviluppo del settore privato. Se nel passato alcune strategie adottate dalle partecipazioni statali e alcune motivazioni dei processi di nazionalizzazione hanno potuto giustificare la tesi di coloro che sostengono che l'impresa pubblica ha avuto un ruolo puramente sussidiario allo sviluppo del capitalismo privato, nelle recenti esperienze, ed ancor più nelle prospettive che si aprono, il sistema delle partecipazioni statali può offrire allo sviluppo delle attività economiche private un contributo che non risulta da — e neppure presuppone — un rapporto di asservimento alla struttura di potere generata dai meccanismi di mercato, ma che si concreta nel miglioramento e nella stabilizzazione delle prospettive di sviluppo di tutta la economia, con effetti favorevoli per tutte le altre attività economiche: un siffatto contributo si concreta attraverso l'autonoma impostazione di valide strategie di sviluppo delle partecipazioni statali. Il contributo maggiore che il sistema delle partecipazioni statali può offrire alla crescita dell'economia nel suo complesso si realizza attraverso la determinazione di condizioni favorevoli a più ampie manifestazioni ed a più efficaci valorizzazioni di nuove capacità imprenditive. La separazione del sistema in due sottosistemi — il primo caratterizzato dalla prevalenza di imprese grandi e medie, le cui capacità di crescita sono fortemente ridotte da vincoli e rigidità che riflettono l'inefficienza della politica economica e i processi di disgregazione del sistema sociale; il secondo dall'affermazione del piccolo imprenditore, favorita dal contesto peculiare dell'economia sommersa — riduce la possibilità di va-

lida manifestazione e di efficiente valorizzazione delle capacità imprenditive. Ed invero le inefficienze della grande impresa finiscono per incidere sulle prospettive di crescita della piccola impresa, cui debbono essere offerte maggiori possibilità di affermazione al di fuori del contesto dell'economia sommersa;

d) occorre ricercare strategie di sviluppo che siano in sintonia alle esigenze di riequilibrio dell'economia mondiale. Si tratta, in verità, di una duplice esigenza, in quanto, da un lato, occorre promuovere un valido inserimento nell'economia mondiale dei paesi del Terzo mondo e, dall'altro, facilitare i processi di riorganizzazione che si rendono necessari nei paesi altamente industrializzati per adeguare le loro strutture produttive alla mutata divisione internazionale del lavoro. La mancata realizzazione di tali riaggiustamenti è alla radice di alcuni processi inflattivi che è diventato praticamente impossibile governare con i semplici strumenti monetari.

### 2.3. *Il gran problema del risanamento e del rilancio delle partecipazioni statali.*

In conseguenza degli sviluppi verificatisi negli ultimi decenni, e ricordati nella « memoria », ed al fine di creare le condizioni perchè i nuovi compiti che si pongono alle partecipazioni statali siano efficientemente perseguiti ed efficacemente conseguiti, si pone al sistema delle partecipazioni statali un grave problema: quello del suo risanamento e del suo rilancio. Un momento di particolare rilievo è rappresentato dalla ristrutturazione finanziaria, sulla cui urgenza tutti convengono. Non bisogna però illudersi che, una volta portate le imprese ad una struttura finanziaria sufficientemente equilibrata, il sistema sia risanato. I mali delle partecipazioni statali non si riflettono tutti ed esclusivamente negli squilibri finanziari. Le prassi che si sono stabilite nella gestione del sistema e nelle relazioni tra lo stesso ed il Governo (e le Regioni) hanno finito per incidere sulla imprenditorialità della dirigenza. I nuovi orientamenti che si registrano negli sviluppi della tecnologia e della domanda esigono forme nuove di manifestazione e di valorizzazione dell'imprenditorialità delle partecipazioni statali, come si avrà modo fra poco di chiarire.

La rigidità delle strutture occupazionali ha creato in alcuni settori ostacoli alla realizzazione di quelle innovazioni nei sistemi produttivi e nei prodotti che erano necessarie per mantenere adeguati livelli di competitività ed in altri ha vanificato in parte gli effetti sulla produttività delle innovazioni tecnologiche, con riflessi negativi anche sulla vivacità delle attività imprenditive. Si è contemporaneamente rafforzata nel sindacato la mentalità che tende ad equiparare l'impiego nell'impresa a partecipazione statale all'impiego pubblico. Una pericolosa interazione si è così determinata tra irrigidimento delle strutture produttive, processi di burocratizzazione e affermazione di interessi corporativi. Siffatta interazione potrà essere ribaltata se alla soluzione dei problemi di organizzazione del sistema e di responsabiliz-

zazione dei suoi operatori — i principali dei quali saranno ricordati in questa relazione — si associerà un confronto con i sindacati sul significato e sugli orientamenti strategici del sistema. Alla corretta impostazione ed al felice esito di un tale confronto potrà largamente contribuire il dibattito che con questa relazione si intende favorire in Parlamento.

I processi di riorganizzazione potranno avere effetti anche diretti sulla economicità del sistema. Lo svolgimento di alcune attività gestionali (acquisti di materie prime e di semilavorati, esportazioni, attività finanziarie) a livelli metaziendali — che può essere realizzato con una congrua soluzione dei problemi di raggruppamento cui si farà cenno nel paragrafo 3.6 ed una valida attribuzione di compiti e ruoli alle società operative e alle finanziarie (o imprese capogruppo) — e, di contro, in altri casi, una estensione delle funzioni attribuite alla società operativa ed una maggiore responsabilizzazione dei suoi dirigenti possono comportare aumenti non irrilevanti nella produttività del sistema.

Il problema del rapporto con il sindacato è strettamente connesso al problema della vivacità imprenditoriale. In un sistema che sia in grado di espandersi è più facile ottenere il consenso sindacale alla mobilità del lavoro necessaria a garantire adeguati tassi di crescita della produttività. In effetti, molti accordi con il sindacato in tema di mobilità o sono abortiti o sono stati disattesi anche per l'incapacità del sistema di risolvere il problema delle attività sostituite a quelle che si prospettava sarebbero state ridimensionate. Purtroppo le relazioni circolari che si stabiliscono tra i vari problemi dalla cui soluzione dipende il risanamento e il rilancio delle partecipazioni statali esigono che diverse linee di attacco siano contemporaneamente esperite. Occorre cioè elaborare una strategia di risanamento e di rilancio delle partecipazioni, che deve costituire un momento centrale della programmazione economica.

#### 2.4. *Il problema dell'imprenditorialità*

Il problema dell'imprenditorialità, nel sistema delle partecipazioni statali, si pone in termini nuovi rispetto a quelli con cui si era posto negli anni cinquanta ed in parte negli anni sessanta. Per varie ragioni: per i nuovi rapporti che si pongono e si debbono stabilire con il settore privato (paragrafo 2.7) e per il crescente rilievo che assumono le tecnologie che si possono qualificare con il termine di « commerciali » rispetto a quelle che si possono chiamare « ingegneristiche ». Basti un esempio: la surgelazione per la vendita di ortaggi comporta tecnologie del secondo tipo; la produzione di cioccolatini assortiti è un esempio di tecnologia commerciale: ciò che conta non è tanto la tecnica con cui le materie prime sono trasformate nel prodotto finito, considerato nelle sue caratteristiche merceologiche, quanto il modo con cui il prodotto è presentato e avvertito dal pubblico (confezionatura, modalità di presentazione al pubblico, pubblicità, eccetera).

L'impresa a partecipazione statale ha notevoli possibilità di affermazione nelle attività caratterizzate da tecnologia ingegneristica. Nei

settori a tecnologia commerciale la redditività dell'impresa dipende dall'estro dell'imprenditore e da un complesso di fattori scarsamente prevedibili e qualche volta difficilmente governabili: il successo dell'attività dipende allora dalla capacità del dirigente dell'impresa, indipendentemente dal contesto proprietario. E poichè nel settore privato la possibilità di accesso di nuovi imprenditori e di eliminazione di imprenditori che hanno avuto scarso successo è maggiore, le attività caratterizzate da tecnologie commerciali hanno maggiore possibilità di svilupparsi efficacemente. Ciò non significa che le partecipazioni statali debbano abbandonare siffatte attività. Significa solo che:

a) la necessità di scegliere dirigenti con capacità imprenditorie è, per questo tipo di attività, ancora più evidente;

b) la mobilità, nel senso di possibilità di entrata e di uscita dal sistema delle partecipazioni statali, deve essere maggiore per i settori dove le tecnologie sono prevalentemente di tipo commerciale (alimentari e tessili — abbigliamento, ad esempio);

c) la ricerca di forme di collaborazione con i privati (ad esempio, partecipazione di privati alle attività delle partecipazioni statali, partecipazione dello Stato in attività) costituisce un momento di particolare rilievo nel processo continuo di riorganizzazione di questi settori.

Le attività sostitutive con cui si può garantire il riassorbimento della manodopera che deve lasciare le imprese in crisi sono in generale rappresentate da iniziative caratterizzate da tecnologia di tipo commerciale. Difficilmente tali iniziative possono essere visualizzate dal sistema delle partecipazioni statali, se esse sono ricercate da dirigenti delle società operative che si sono specializzate in attività in cui prevalgono tecnologie di tipo ingegneristico, come sono la maggioranza delle imprese del sistema. Non è casuale che l'attività dell'ANIC sia concentrata per la quasi totalità nella chimica di base, petrolchimica in particolare. Il sistema delle partecipazioni statali deve quindi preoccuparsi di acquisire tecnici ed esperti che ora svolgono la loro attività come piccoli imprenditori, o come ricercatori, e che abbiano dato prova della loro capacità di sviluppare tecnologie di tipo commerciale nei più diversi settori (dal settore della chimica fine, al settore della meccanica, a quello alimentare). Le strutture per l'acquisizione e la valorizzazione di questi tecnici debbono essere studiate in modo da rendere possibile quella flessibilità di utilizzo e quella mobilità di impiego che sono necessarie per valorizzare al massimo le nuove capacità imprenditive.

## 2.5. *Il problema dei settori e delle imprese in crisi (con perdite croniche)*

Il processo di risanamento delle partecipazioni statali assumerà nei prossimi anni un particolare rilievo e richiederà un forte impegno del Governo e degli enti ed un adeguato consenso delle forze sociali e politiche. Esso però non va riguardato come un processo *una tantum*,

in quanto deve continuare nel tempo. Occorre infatti che le attività che non sono efficienti e redditizie neppure in una prospettiva di medio periodo siano ridotte, anche per lasciare più spazio alle attività suscettibili di espandersi a livelli crescenti di produttività. Il fallimento delle imprese non più efficienti è lo strumento con cui l'economia di mercato mira a promuovere questo processo continuo di risanamento. A parte le riserve sulla sua efficacia, si deve osservare che il ricorso a tale strumento è diventato sempre più difficile, soprattutto per l'impresa di grande e medio-grande dimensione ed in particolare per quelle a partecipazione statale. Nè si può consentire che il processo di dequalificazione di certi settori o di certe imprese possa raggiungere livelli tali da rendere necessarie — come è avvenuto per le imprese ex EGAM — decisioni traumatiche così vaste e massicce che possano incidere sull'efficienza del sistema, soprattutto per gli effetti sulla imprenditorialità dei dirigenti, su cui vengono caricati problemi che è spesso impossibile risolvere con i criteri normalmente applicati, e per le ripercussioni sulla credibilità finanziaria dell'operatore pubblico.

Diventa quindi necessario configurare criteri atti ad individuare le imprese in crisi (e, più in generale, le imprese che manifestano inadeguate capacità imprenditive e gestionali) e quindi le procedure per una efficace vigilanza sulle stesse, per un loro valido controllo e per l'analisi delle specifiche situazioni e l'individuazione delle iniziative atte a rimuovere le cause della crisi o della insufficiente imprenditorialità. Di questi criteri e di queste procedure si è parlato nella « memoria » allorquando sono stati trattati i problemi relativi ai compiti di vigilanza e di controllo del Ministero delle partecipazioni statali. Tra le iniziative che si dovranno in certi casi adottare deve comprendersi anche la chiusura di aziende o il loro ridimensionamento o ristrutturazione.

#### 2.6. *Le partecipazioni statali nell'economia di mercato*

È stata sottolineata in varie occasioni la necessità di favorire un aperto confronto tra imprese dello stesso settore, sia all'interno delle partecipazioni statali sia nel più vasto contesto dell'economia mista che caratterizza il nostro Paese. Perchè questo confronto possa avvenire occorre che il sistema delle partecipazioni statali rispetti le regole del mercato, il che impedisce che esso svolga le sue funzioni specifiche. Il rispetto delle regole di mercato, in quanto stimola una più alta crescita della produttività, può anzi facilitare il perseguimento degli obiettivi propri del sistema. Ed infatti, se si prescinde dai problemi particolari che si pongono quando si tratta di servizi pubblici, il rispetto delle regole di mercato è possibile se:

a) il persistere di situazioni di perdita comporta l'avvio di particolari procedure atte a normalizzare la gestione in un congruo intervallo di tempo: la realizzazione di questa condizione è rispettata se i problemi ricordati nel paragrafo precedente trovano adeguata soluzione;

b) quando si vogliono conseguire obiettivi (sviluppo del Mezzogiorno, ristrutturazione e rilancio di alcuni settori) che comportano, per le imprese che devono essere sollecitate ad assumere i comportamenti necessari al loro perseguimento, oneri impropri, si studiano tipi di intervento a compensazione degli oneri impropri atti a sollecitare tali comportamenti non solo da parte di imprese a partecipazione statale ma anche da parte di imprese private. In tal modo si può sollecitare una sana concorrenza tra imprese private ed imprese a partecipazione statale. In molti casi una tale impostazione non è praticabile, o per ragioni tecniche oppure perchè la decisione valida per il sistema nel suo complesso è dubbio possa essere presa dai privati. In questi casi è l'impresa a partecipazione statale che deve essere incaricata di perseguire gli obiettivi particolari posti con la programmazione: come si dirà meglio più avanti, i fondi che debbono essere assicurati alle imprese a partecipazione statale per rendere possibile il conseguimento degli obiettivi in parola, rispettando i criteri di economicità della gestione aziendale, debbono essere distinti dai normali aumenti dei fondi di dotazione.

*2.7. Il contributo delle partecipazioni statali alla crescita e alla valorizzazione della imprenditorialità.*

Per assicurare una crescita qualitativamente e quantitativamente adeguata dell'economia non basta garantire la compatibilità del sistema delle PP.SS. con l'economia di mercato, che può essere corretta nei suoi difetti, sostenuta ed orientata da una efficace programmazione alla realizzazione di obiettivi che siano anche socialmente validi. Ocorre anche che il sistema concorra a ravvivare l'economia nel suo complesso. In verità, nel nuovo contesto che si è venuto a creare in seguito alla crisi strutturale della nostra economia, particolare rilievo assume la valorizzazione di ogni capacità imprenditiva valida: ad essa le partecipazioni statali possono contribuire concorrendo a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo della piccola impresa, facilitando lo sviluppo dei settori che non riescono ad espandersi in misura adeguata per i mezzi limitati a disposizione dei privati e per l'insufficiente connessione con gli altri settori — con cui sono legati da rapporti di complementarietà che influiscono sulla loro redditività, e promuovendo iniziative all'estero che possono avvantaggiare anche i privati. Operando lungo questa direzione e sviluppando la produzione di infrastrutture e di manufatti e servizi che sono necessari per la realizzazione di nuovi modelli di sviluppo, le partecipazioni statali possono portare al superamento della crisi un contributo decisivo che potrà aprire strada alla realizzazione di un nuovo sistema economico e sociale. Naturalmente, perchè questo ruolo essenziale possa realizzarsi occorre che una realistica ed efficiente programmazione economica possa consentire di preconfigurare congrui sviluppi della spesa pubblica al fine non di rafforzare le strutture corporative che oggi condizionano la nostra politica strutturale, ma di rendere possibile la soluzione di alcuni problemi sociali rimasti finora insoluti, come quello della casa, e l'espansione dei servizi sociali vecchi e

nuovi: tale espansione può portare gradualmente ad un diverso tipo di sistema economico e sociale.

Ciò che in questa sede interessa sottolineare è che i nuovi compiti che si pongono alle partecipazioni statali non consentono di mantenere la visione dicotomica che con stravolgimento dell'originaria impostazione, si è venuta consolidando, per cui le partecipazioni statali si contrappongono al sistema privato. Tra l'impresa controllata totalmente dai privati e l'impresa totalmente controllata — sia pure indirettamente — dallo Stato è possibile configurare una gamma di situazioni caratterizzate da un diverso rilievo che assume la partecipazione dello Stato rispetto a quella dei privati e dalla varietà dei patti parasociali che possono configurare una varietà di forme di collaborazione tra la componente pubblica e quella privata. In tal modo è possibile favorire lo sviluppo di iniziative che i privati sono incapaci da soli di promuovere in misura adeguata. Quando alcune attività delle partecipazioni statali per potersi sviluppare adeguatamente richiedono proficui collegamenti con altre attività che sono svolte da privati imprenditori, abili ma con limitata possibilità di crescita, si può presentare l'alternativa: promuovere nuove iniziative, di cui lo Stato detenga indirettamente il controllo maggioritario per lo svolgimento di tali attività all'interno delle partecipazioni statali, oppure partecipare alle attività già intraprese dai privati per potenziarle (con modalità tali da assicurare al sistema delle partecipazioni statali i vantaggi che derivano dai rapporti di complementarietà). La partecipazione all'attività già posta in essere dai privati può in molti casi risultare più conveniente della creazione di nuove iniziative, che hanno una forte probabilità di risultare meno efficienti di quelle già in atto.

È appena il caso di sottolineare che, nel formulare le strategie di ristrutturazione e di sviluppo delle partecipazioni statali, occorre tener conto degli effetti sull'intera economia. Quando lo sviluppo di nuove iniziative provoca crisi in attività validamente gestite dai privati, con un effetto netto negativo per l'intera economia, occorre ricercare strategie alternative che consentano al sistema delle partecipazioni statali di perseguire i suoi obiettivi con modalità — che potrebbero appunto consistere in opportune forme di collaborazione con i privati — tali da assicurare un vantaggio netto positivo per l'economia nazionale.

#### *2.8. Lo sviluppo dei rapporti con operatori esteri e delle attività all'estero*

In alcuni settori le partecipazioni statali hanno sin qui adottato strategie di sviluppo fortemente condizionate dall'orizzonte nazionale (e in qualche caso, ed in certi periodi, anche dalle strutture di potere che si erano create in certi settori industriali). In un processo di sviluppo che vede, specie in alcuni settori, rafforzarsi l'impresa multinazionale, occorre che sia sottolineata, come viene fatto nella relazione Chiarelli, la proiezione europea e multinazionale da dare alle maggiori imprese del sistema, in modo che il controllo pubblico si unisca al dinamismo insito nella creazione di quei legami di collaborazione col

capitale privato, nazionale ed estero, che la duttilità della formula societaria di diritto privato consente.

Non si tratta di imbrigliare le notevoli capacità di iniziativa messe in luce nel passato decennio dalle società operative, dalle finanziarie e dagli stessi enti, ma di fornire il necessario sostegno affinché queste capacità possano ulteriormente espandersi. Tale sostegno si realizza, per un verso, attraverso il mantenimento dell'attuale autonomia decisionale, sia in campo finanziario che in campo commerciale, delle società operative e delle finanziarie nella loro attività con l'estero (tutt'al più è da studiarsi l'opportunità di imporre una maggiore trasparenza nel settore delle *holdings* finanziarie con residenza all'estero, che sono importanti strumenti d'azione, ma che nel caso delle partecipazioni statali devono sottostare ad un codice di comportamento); per un altro, attraverso la creazione di condizioni atte a consentire, dal lato dell'offerta dei beni e servizi all'estero, una maggiore utilizzazione della struttura diversificata degli enti e delle finanziarie.

Per creare tali condizioni, tre sembrano le iniziative da realizzarsi in forma più estesa e sistematica che non nel passato:

a) l'utilizzazione di forme consortili tra finanziarie e società operative dello stesso ente o di diversi enti per l'offerta integrata di servizi e merci (come, ad esempio, nel caso delle ferrovie e delle autostrade in Argentina) e per la realizzazione di opere in rapporti di compensazione (come, ad esempio, nel caso del gasdotto in URSS o del carbone in Mozambico);

b) la creazione *ad hoc* di singole *trading companies* tra finanziarie e società operative dello stesso ente o di diversi enti al fine di coordinare in uno stesso o in più settori la conduzione di operazioni integrate (studio, progettazione, investimento, gestione, commercializzazione);

c) la costituzione di uffici commerciali delle partecipazioni statali (finanziati dagli enti) in aree di interesse strategico per le prospezioni commerciali (come quelli praticamente già realizzati a Mosca ed a Pechino e come quello proposto per la Nigeria).

Queste attività all'estero delle partecipazioni statali dovranno essere studiate con modalità tali da massimizzare i vantaggi che ne possono ricavare i privati. Vi sono infatti grandi operatori che hanno notevoli possibilità di sviluppare attività all'estero ma che non possono realizzarle non potendo avviare le necessarie attività di promozione. L'attività all'estero necessita da parte del Ministero delle partecipazioni statali di un'attività di indirizzo, sollecitudine e coordinamento anche maggiore di quella che è stata fatta in questi anni. Sulla base di ulteriori riflessioni si ritiene che delle alternative indicate nella prima « memoria » si debba preferire la creazione della direzione generale per le relazioni economiche con l'estero, con i compiti già indicati, così da assicurare nella *line* una continuità al lavoro promozionale. È evidente che la direzione generale da costituire, raccordandosi alle direzioni estero degli enti e delle finanziarie e agli uffici commerciali delle

società operative, deve avere compiti strettamente di impostazione generale, mentre spetta alle direzioni estero degli enti e delle finanziarie ed agli uffici commerciali delle società operative ogni responsabilità nella realizzazione degli indirizzi. Proprio entro questi limiti la proposta direzione generale del ministero assume una rilevanza che non deve in alcun modo essere sottovalutata.

## II

### IL RUOLO DEL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

*(Dalla relazione Lombardini alla 5<sup>a</sup> Commisisione del 24 maggio 1980)*

*... omissis ...*

#### 2. IL MINISTERO NELLE TRE DIVERSE « FILOSOFIE » CIRCA IL RUOLO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

A distanza di nove anni dall'ultima norma legislativa che lo ha regolato, la ristrutturazione del Ministero delle partecipazioni statali è diventata ormai urgente in considerazione anche dell'evoluzione che ha subito il sistema delle imprese che ad esso fanno capo. Per definire i compiti e quindi la struttura del Ministero delle partecipazioni statali occorre chiarire il ruolo che nel nostro sistema economico e sociale può e deve avere il sistema delle imprese indirettamente controllate dallo Stato. Tre sono in verità le « filosofie » che possono essere accolte, cui corrispondono diverse soluzioni del problema del Ministero delle partecipazioni statali.

a) Secondo la prima, ispirata alla concezione liberista, il controllo che lo Stato esercita indirettamente su alcune attività produttive è il risultato di accidenti storici: esso non ha alcuna giustificazione di carattere sistematico (tecnico-economico). Il criterio di gestione delle imprese a partecipazione statale deve essere quindi quello aziendalistico proprio di ogni impresa. Lo Stato deve evitare ogni interferenza nell'area attesa che si creino le condizioni per il ritorno di queste imprese al loro ambiente naturale, il sistema privato. Se si accoglie questa filosofia, la sola soluzione valida è la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali. Le imprese a partecipazione statale dovrebbero, infatti, fare capo al Ministero dell'industria.

b) La seconda filosofia si ispira ad una concezione sostanzialmente amministrativa dell'attività che fa capo allo Stato. Il controllo delle attività economiche si inquadra direttamente nella politica governativa. Enti — e quindi finanziarie ed imprese — debbono operare secondo le direttive del Governo, costituire degli strumenti operativi diretti delle varie politiche attuate dal Governo (in campo di servizi pubblici e di attività industriali varie). Questa filosofia comporta una segmentazione del settore delle partecipazioni statali: le

imprese dovrebbero far capo ad enti di gestione, che controllano attività omogenee, e questi dipendere ciascuno dal Ministero competente per le attività di cui trattasi. Anche questa filosofia implica la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali.

c) In una terza filosofia si giustifica il mantenimento e, invero, il rafforzamento del Ministero delle partecipazioni statali. Poichè di questa filosofia sono convinto assertore, ritengo di potere e di dovere soffermarmi ad illustrarla. Poche parole per qualificarla rispetto alle altre due.

È vero che il passaggio sotto il controllo pubblico di numerose imprese del nostro Paese è stato, se si prescinde dalla costituzione dell'ENI e dalla nazionalizzazione dell'energia elettrica, un accidente storico. Tuttavia il sistema delle partecipazioni statali ha finito per assumere così grandi dimensioni e per svolgere funzioni così specifiche che non è più possibile considerarlo una struttura anomala, destinata a sparire con il trasferimento delle imprese che lo costituiscono al settore privato.

Le funzioni specifiche del sistema, che debbono essere riqualficate attraverso un processo di risanamento dello stesso, sono in verità essenziali per l'impostazione e l'attuazione di una politica di programmazione.

... *omissis* ...

#### 9. IL RUOLO POLITICO DEL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

L'attuale struttura del Ministero è inadeguata allo svolgimento dei compiti che ad esso debbono essere assegnati se si accoglie la terza delle « filosofie » delle partecipazioni statali che abbiamo illustrato in precedenza. Per individuare i mutamenti che si richiedono nella struttura e, preliminarmente, per correttamente definire le funzioni al Ministero attribuite, alcune riflessioni appaiono necessarie sui ruoli che esso deve svolgere e che sono essenzialmente tre:

- a) un ruolo politico;
- b) un ruolo di imprenditorialità pubblica (nel senso che è stato chiarito nella prima parte di questa « memoria »);
- e) un ruolo amministrativo, che è funzionale ai primi due e che riguarda la stessa organizzazione del Ministero.

Sul ruolo amministrativo non occorre soffermarci; i problemi specifici, invero rilevanti, si porranno quando si affronteranno i temi concreti della riorganizzazione. Alcune osservazioni sono invece opportune sugli altri due. È bene, in proposito, ricordare che alcuni compiti, che sono propri del Potere esecutivo (e del Ministero delle partici-

zioni statali in particolare), sono stati affidati al Parlamento. Tali sono alcuni « poteri » in tema di nomine. Non vogliamo qui discutere se una siffatta evoluzione debba considerarsi come un fatto positivo o semplicemente come una manifestazione necessaria di un periodo di transizione che deve creare nel nostro paese le condizioni perchè, in un rinnovato funzionamento del sistema democratico possibile in un diverso contesto sociale, i vari organi possano pienamente riassumere i compiti loro specifici. Vogliamo solo osservare che il ruolo politico del Ministero si configura non solo nella vigilanza, volta a tutelare gli interessi collettivi e, funzionalmente agli stessi, l'efficienza della gestione, nella sua partecipazione all'elaborazione della politica governativa (e della programmazione, in particolare) e nella sua attuazione attraverso l'azione di coordinamento, di stimolo e di direzione, nei casi in cui questa si rivela necessaria, delle attività delle partecipazioni statali, ma anche nei suoi rapporti con il Parlamento.

Perchè il Parlamento (e in particolare la Commissione bicamerale per le partecipazioni statali) possa svolgere validamente il suo ruolo, occorre che esso sia adeguatamente informato. Una considerazione appare in proposito opportuna, avuto riguardo alla situazione di instabilità politica in cui versa il nostro Paese.

Il recupero di criteri di economicità, nell'accezione più sopra ricordata, può essere messo in pericolo dalle contrapposizioni tra partiti di governo, partiti di opposizione e partiti che non sono all'opposizione (lo stesso partito si comporta a volte come se fosse al Governo e a volte come se fosse all'opposizione).

Sull'esigenza che i processi di trasformazione di cui si è parlato siano attuati è possibile — ed auspicabile — che si crei un consenso più vasto di quello, a volte invero precario, che sostiene il Governo: ciò comporta che le relazioni tra Ministero delle partecipazioni statali e Parlamento siano opportunamente intensificate.

È bene non farsi illusioni: se non si stabilisce tra sistema delle partecipazioni e sistema della programmazione economica quel circolo virtuoso cui si è fatto più sopra riferimento, il processo di dequalificazione del nostro sistema economico e sociale è destinato ad aggravarsi; sarà quindi difficile ribaltarlo senza mettere in crisi le strutture democratiche del paese.

#### 10. IL RUOLO DEL MINISTERO NELLA CONFIGURAZIONE DELLE DECISIONI CHE ATTEGGONO AL MOMENTO DELL'IMPRENDITORIALITÀ PUBBLICA

Oltre ad un ruolo politico, il Ministero delle partecipazioni statali deve svolgere un ruolo « imprenditoriale », in un senso più generale del termine (1). Questo ruolo si concreta infatti essenzialmente nella

(1) Nell'accezione più vasta in cui il termine è qui usato, imprenditoriale è ogni attività che discende da decisioni — non burocratiche — che mirano a conseguire un certo risultato economico, il più efficiente in relazione alle informazioni di cui si dispone ed alle finalità che si intendono conseguire, e che comportano certi rischi, in quanto gli effetti della attività posta in essere non possono essere configurati con certezza. Imprenditoriali, quindi, non sono solo le attività specifiche delle imprese ma anche molte attività svolte dalle pubbliche amministrazioni.

configurazione (o nel contributo recato alla configurazione) di quelle scelte che stanno a monte delle scelte aziendali e che, come si è visto parlando di oneri impropri, debbono avvenire in modo da non pregiudicare l'imprenditorialità aziendale.

Il ruolo « imprenditoriale » del Ministero deve essere chiarito anche per garantire l'efficienza e tutelare l'autonomia dei ruoli imprenditoriali degli enti, delle finanziarie e delle imprese. È opportuno in proposito ricordare che le partecipazioni statali debbono costituire un sistema organico che potenzia sia l'imprenditorialità pubblica, rappresentando attraverso il Ministero delle partecipazioni statali un operatore essenziale della programmazione, sia l'imprenditorialità aziendale: esso infatti può consentire di valorizzare i rapporti di complementarietà tra le varie attività con modalità tali da rendere possibile una certa concorrenza all'interno, necessaria per facilitare una adeguata manifestazione ed un efficiente svolgimento delle attività imprenditive a livello di azienda.

Un primo compito « imprenditoriale » del Ministero è quindi l'elaborazione di una strategia globale per le partecipazioni statali: essa presuppone e facilita l'azione di coordinamento di cui si è appena detto. La strategia per il sistema delle partecipazioni statali deve risultare da un processo di interazione fra la formulazione dei programmi degli enti e la definizione degli obiettivi che nella programmazione si prospettano alle partecipazioni statali. Perchè tale processo possa aver luogo occorre che siano tra loro coordinate la preparazione dei programmi degli enti e la definizione degli obiettivi che vengono posti al sistema. Per rendere possibile un'efficiente programmazione occorre potenziare l'attività che il Ministero svolge per orientare i programmi degli enti, così che essa possa validamente contribuire all'elaborazione di una strategia valida per il sistema nel suo complesso, funzionale alla politica economica che con la programmazione si intende realizzare. A tal fine è necessario che il Ministero sia in grado di formulare e di trasmettere agli enti indicazioni atte a definire linee guida per l'elaborazione dei programmi, su cui diventerà quindi più facile, per il Ministero, esprimere consapevoli valutazioni: l'approvazione dei programmi rappresenterà allora il culmine di un processo alle cui varie fasi il Ministero ha potuto partecipare in modo efficace. Tra Ministero ed enti si debbono stabilire rapporti di interazione e non meramente meccanici. È proprio nella fase di elaborazione dei programmi ad opera degli enti e della strategia ad opera del Ministero che il processo di interazione si deve manifestare. Esso poi deve continuare nella verifica che successivamente il Ministero deve compiere della strategia da esso adottata e nell'attuazione dei programmi ad opera delle imprese operative. Questo compito imprenditoriale del Ministero si inquadra come elemento autonomo ma interagente nel più vasto compito imprenditoriale del Governo che si concreta nell'impostazione e nell'attuazione della programmazione economica. Con l'elaborazione di una valida strategia delle partecipazioni statali il Ministero delle partecipazioni statali concorre a rendere possibile un programma economico che non consista soltanto in ragionevoli aspettative di esperti,

ma in documentate configurazioni delle effettive potenzialità dell'economia e del loro possibile orientamento al conseguimento dei fini perseguiti. È opportuno ricordare che è nell'ambito della programmazione che si debbono recepire e tra loro coordinare — e coordinare agli obiettivi generali — le istanze regionali.

Un secondo compito imprenditoriale essenziale si concreta nelle iniziative di coordinamento e di stimolo che il Ministero deve svolgere nei confronti degli enti, delle finanziarie e delle imprese. Un ruolo particolarmente importante nello svolgimento di questo compito deve avere il comitato di coordinamento composto dal ministro, dai sottosegretari, dal capo e dal vicecapo di gabinetto, dai direttori generali del Ministero, dai presidenti e dai direttori generali degli enti: a seconda delle varie materie, ad esso possono partecipare dirigenti del Ministero delle partecipazioni statali od anche dirigenti delle finanziarie e delle imprese.

A valle dei due compiti imprenditoriali essenziali si possono configurare altri compiti minori ed in genere funzionali ai primi: come la concessione dell'autorizzazione ministeriale per alcuni atti di gestione particolarmente rilevanti. È bene precisare il significato di tali autorizzazioni e quindi la natura dell'attività del Ministero che tali autorizzazioni deve concedere. Nel concederle il Ministero non sostituisce l'impresa nelle valutazioni imprenditive che sono di sua spettanza. Il Ministero non deve cioè valutare la convenienza economica dell'operazione, che è compito e responsabilità dell'impresa effettuare. Il Ministero deve svolgere essenzialmente un compito di vigilanza (il significato del termine sarà precisato fra poco); esso si svolge in due momenti:

a) il Ministero deve accertare che le operazioni per le quali si richiede l'autorizzazione (costituzionale di nuove società, fusioni, acquisto o cessione di partecipazioni ed altre operazioni di particolare rilievo da specificare attraverso circolari ministeriali) siano regolari sotto l'aspetto formale, avuto riguardo alle disposizioni normative e statutarie, non violino in modo evidente il criterio di economicità, si ispirino a normali criteri di comportamento e di buona amministrazione: quando esse comportano costi e ricavi evidentemente anomali, deve essere fornita adeguata documentazione e motivazione. Un caso di apparente anomalia si ha quando viene proposta la cessione di un'attività ad un privato con la creazione di una dote, in varia forma, che renda il trasferimento possibile. Se si tratta di una attività:

1) che non è essenziale allo svolgimento delle funzioni proprie del sistema delle partecipazioni statali;

2) per la quale purtroppo non è configurabile un processo di risanamento all'interno del sistema delle partecipazioni statali, per cui sono prevedibili consistenti perdite per un numero elevato (e a volte indefinito) di esercizi;

3) per cui si è trovato un imprenditore privato che giustifica la aspettativa di un processo di risanamento in grado di garantire il man-

tenimento dei livelli occupazionali e possibilmente la loro espansione, e si hanno sufficienti garanzie che il processo sarà svolto in modo che siano tutelati gli interessi dei lavoratori, allora un trasferimento con le caratteristiche anzidette può giustificarsi (la dote, che naturalmente dovrà essere determinata attraverso oculate valutazioni ed efficaci trattative seguite dallo stesso Ministero, può considerarsi una normalizzazione di oneri impropri anomali.

b) il Ministero deve verificare che le operazioni siano conformi agli obiettivi della programmazione nazionale, alle linee strategiche del sistema elaborate dal Ministero e comunicate al Parlamento e tengano conto dell'andamento e delle esigenze del settore nel quale le operazioni stesse si inquadrano.

Occorre cioè evitare che l'espansione dell'attività dello Stato in alcuni settori, dove essa non ha giustificazioni sistematiche, possa pregiudicare il successo dell'attività in altri settori in cui l'intervento pubblico si richiede per ragioni economiche e sociali (è bene tenere presente che non sono soltanto i mezzi finanziari a disposizione dello Stato ad essere limitati, ma anche le capacità imprenditoriali e le strutture manageriali).

L'insieme degli atti di gestione per cui si deve prevedere l'autorizzazione ministeriale varia necessariamente in relazione alle varie fasi di sviluppo del sistema e al ruolo che esso può e deve svolgere nell'impostazione e nell'attuazione della programmazione.

#### 11. LE FUNZIONI DEL MINISTERO

I ruoli politico, imprenditoriale ed amministrativo del Ministero si realizzano attraverso tre funzioni che, in aggiunta a quella di amministrazione della stessa struttura ministeriale, configurano la sua attività:

- a) una funzione di programmazione;
- b) una funzione di vigilanza;
- c) una funzione di controllo.

Non è difficile intendere in che cosa debba consistere la funzione di programmazione dopo le osservazioni più sopra sviluppate. Qualche chiarimento si ritiene opportuno sulle funzioni di vigilanza e di controllo.

La vigilanza consiste in una continua osservazione dello svolgimento dell'attività degli enti e — attraverso di essa — dell'attività delle finanziarie e quindi delle imprese al fine di:

- 1) accertare il rispetto delle direttive emanate dal Ministero;
- 2) acquisire gli elementi necessari per un esame non puramente formale dei bilanci degli enti e per una valida analisi delle richieste di autorizzazione che, come si è ricordato, gli enti debbono avanzare per certi atti di gestione;

3) disporre di dati ed informazioni che possano consentire un più efficace svolgimento della funzione di programmazione;

4) individuare alcune delle situazioni in relazione alle quali il Ministero deve svolgere una funzione di controllo.

I dati e le informazioni che gli enti debbono fornire al Ministero debbono essere preliminarmente indicati, così come debbono essere preconfigurate le procedure per la loro elaborazione. Nell'acquisizione dei dati necessari per lo svolgimento della funzione di vigilanza il Ministero svolge un ruolo essenzialmente amministrativo.

La funzione di controllo implica la valutazione dell'opportunità o meno di acquisire elementi specifici in relazione a situazioni specifiche che si ritengono dover essere non solo osservate ma considerate in modo peculiare ed eventualmente indagate. Ne discende che in relazione ai risultati della funzione di controllo il Ministero dovrà prendere — o proporre nelle sedi appropriate — specifici provvedimenti: ed infatti le eventuali indagini cui può portare l'attività di controllo possono configurare o meno responsabilità di dirigenti di enti, finanziarie o imprese.

## 12. LA FUNZIONE DI PROGRAMMAZIONE

La funzione di programmazione assume un significato assai più rilevante di quello attuale se si creano le condizioni politiche e tecniche perchè il Ministero possa svolgere i ruoli che sono stati più sopra indicati. L'efficacia della funzione in parola si rifletterà in particolare nella relazione programmatica e nei vari documenti che il Ministero deve sottoporre al CIPE e ad altri comitati di Ministri. Inoltre essa faciliterà l'analisi dei problemi che debbono essere affrontati in sede di Comunità economica europea e che diventeranno sempre più importanti. Ciò che si richiede per un efficace svolgimento di questa funzione è una più estesa ed approfondita attività di studio e più continui e più efficaci collegamenti tra questa funzione e le altre. È infatti necessario che del personale dipendente dal Ministero ed adeguatamente qualificato segua gli sviluppi interni ed internazionali dei settori in cui operano le partecipazioni statali al fine di disporre di un aggiornato quadro di riferimento per la valutazione delle prospettive di quei settori, in relazione alle quali si possono giustificare certi orientamenti autonomamente perseguiti o proposti al sistema, e per l'analisi delle proposte che gli enti prospettano al Ministero.

Tra la funzione di programmazione e le altre si debbono invero stabilire delle interazioni. Nella istruttoria delle richieste di autorizzazione occorre infatti acquisire informazioni che sono prodotte dalle attività di studio e dalle analisi appena ricordate: si deve infatti stabilire se la decisione per cui l'impresa chiede l'autorizzazione è o meno in contrasto con gli orientamenti strategici delle partecipazioni statali e disporre gli elementi relativi al mercato e al settore industriale in cui l'iniziativa si colloca.

Anche tra attività di controllo e attività di studio e di programmazione si stabiliscono delle interazioni. Come vedremo, per alcune delle situazioni per cui viene affidata la funzione di controllo, si tratta di stabilire se esse debbono essere specificatamente indagate o se, sulla base delle conoscenze del settore, della sua dinamica e delle sue prospettive, è possibile spiegare l'anomalia per cui il controllo è stato attivato.

La stretta connessione tra le attività di studio e la funzione di programmazione dovrà consentire di pervenire alla predisposizione dei programmi degli enti attraverso un processo di interazione che permetta agli enti di impostare l'elaborazione dei programmi tenendo conto delle scelte strategiche del Ministro e del Governo e al Ministero di procedere all'esame dei programmi con più adeguati strumenti e possibilità di analisi.

Naturalmente l'interazione tra attività di programmazione del Ministero e quella con cui gli enti recepiscono, dopo averla opportunamente orientata e stimolata, la programmazione delle finanziarie e delle imprese dovrà avvenire con modalità tali da garantire l'autonomia delle varie sfere imprenditoriali e la necessaria riservatezza di certe decisioni operative.

L'avvio del processo che porta alla formulazione dei programmi avviene con la prospettazione da parte delle imprese di scelte strategiche alle finanziarie, che a loro volta elaborano linee strategiche da proporre agli enti, che procedono ad un primo coordinamento necessario perchè il Ministero possa formulare gli orientamenti che dovranno essere prospettati agli enti prima della formulazione definitiva dei loro programmi. Naturalmente, le scelte strategiche del Ministero e del Governo possono assumere lineamenti sempre più precisi a mano a mano che il programma che ad esse si ispira viene elaborato. Quando, tramite gli enti, i programmi arrivano al Ministero delle partecipazioni statali, esso deve essere in grado di esprimere un giudizio di congruità rispetto agli obiettivi della programmazione economica sulla base di analisi autonomamente condotte. Imprese, finanziarie, enti e Ministero debbono attrezzarsi in modo che la preparazione dei programmi e della relazione programmatica possa avvenire in termini sufficientemente brevi così da rendere significativi e validi i dati e le decisioni su cui tali documenti si fondano o che presuppongono. I tempi concessi agli altri organismi (CIPE commissione interparlamentare) per l'approvazione della relazione programmatica e dei programmi debbono essere rigorosamente rispettati, così come debbono essere fissate le procedure per i casi in cui i programmi debbono essere rivisti. Ritardi nelle procedure debbono essere assolutamente evitati se si vuole garantire l'efficienza delle attività imprenditive ai vari livelli e quindi l'applicazione dei criteri di economicità sia in sede aziendale che per il sistema nel suo complesso. La prassi attuale genera elementi di incertezza e, in casi estremi (si pensi ai programmi EGAM), ritardi che si riflettono in aumenti degli oneri finanziari. Inoltre essa non favorisce la chiarificazione dei diversi ruoli imprenditoriali e lo stabilirsi tra gli stessi di rapporti responsabili e consapevoli di complementarietà.

Per alcune procedure sembra invero necessario esaminare l'opportunità che sia prevista l'approvazione automatica dei programmi o delle proposte di cui trattasi allorchè gli organi competenti non si siano pronunciati in limiti di tempo prefissati.

La modifica della prassi attuale deve far sì che Governo e Parlamento possano avvalersi della strategia delle imprese a partecipazione statale e queste ultime possano beneficiare, nell'elaborazione dei loro programmi, di un quadro di riferimento meno incerto di quello attuale. Esistendo una interazione tra obiettivi della programmazione economica e programmi del sistema delle partecipazioni statali, il Ministero — ove scaturissero oneri impropri per le imprese — prospetterà, come si è detto, la misura di tali oneri impropri e le forme (anche alternative) della loro contabilizzazione e corresponsione relativa.

### 13. LA FUNZIONE DI VIGILANZA

Ricordiamo che la funzione di vigilanza si realizza nell'osservazione continua della gestione degli enti e, attraverso di essa, delle attività delle partecipazioni statali. Più precisamente l'attività di vigilanza si concreta:

a) nell'esame delle operazioni soggette ad autorizzazione, che deve avvenire utilizzando anche gli *inputs* informativi ottenuti in virtù della funzione di programmazione e previo accertamento della non incompatibilità con le strategie delle partecipazioni statali;

b) nell'accertamento dello stato di attuazione dei programmi delle imprese a partecipazione statale: siffatto accertamento dovrà evidenziare le perdite di gestione e gli investimenti effettuati nel Mezzogiorno (art. 12 della legge n. 675 del 1977);

c) nell'accertamento dell'attuazione delle direttive;

d) nell'analisi del flusso dei dati e delle informazioni anche sulle attività delle singole società operative. È all'uopo necessario che siano meglio precisati i dati che debbono essere forniti, la frequenza con cui essi debbono essere comunicati, l'elaborazione e le valutazioni che il Ministero può e deve effettuare. Sulla base di queste valutazioni il Ministero potrà esprimere indicazioni o formulare richieste di chiarimento agli enti interessati;

e) nell'esame dei bilanci degli enti di gestione in vista della loro formale approvazione, attualmente prevista dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971.

Adeguate strutture ed opportune procedure dovranno consentire di sintonizzare le attività di studio svolte per la funzione di programmazione e quelle che si richiedono per lo svolgimento della funzione di vigilanza. In particolare appare necessario che il Ministero possa disporre di attrezzature e di proprio personale qualificato in grado di:

a) svolgere analisi ed esprimere valutazioni sull'andamento dei diversi settori industriali;

b) verificare, negli aspetti che appaiono essenziali, la soluzione di alcuni problemi che esigono l'applicazione di tecniche e di conoscenze specifiche (contabilità, statistica, fisco).

Un particolare significato dovrà assumere la vigilanza sull'attuazione dei programmi. Bisognerà essere in grado di valutare le ragioni delle divergenze tra i risultati programmati e quelli effettivamente conseguiti. Nella relazione programmatica di quest'anno si è cercato di fornire quelle informazioni che è stato possibile elaborare al fine di spiegare le divergenze che si sono registrate per gli anni recenti. Nel futuro il Ministero deve essere in grado di fornire più articolate e più approfondite motivazioni atte a spiegare le differenze tra i risultati attesi e quelli acquisiti. In tale modo esso porterà un più efficiente contributo alla formulazione di un programma economico nazionale realistico, disporrà di elementi per una più obiettiva valutazione della efficienza delle società operative, sarà in grado di prospettare al Parlamento i vincoli e le difficoltà obiettive di cui occorre tener conto — e che sono troppo spesso ignorati quando si prospettano certi obiettivi al sistema delle partecipazioni statali — ed indicare anche certe capacità di sviluppo — di alcune attività — che sono risultate maggiori di quanto previsto. Alle relazioni che si stabiliscono tra l'attività di vigilanza e l'attività di controllo avremo modo di accennare trattando di quest'ultima.

#### 14. LA FUNZIONE DI CONTROLLO

Esiste attualmente un ispettorato generale per i servizi ispettivi cui possono essere affidati compiti di controllo. In effetti, l'attività ispettiva non si sviluppa in modo adeguato, per cui l'attività dell'ispettorato finisce per essere in larghissima misura di indagine conoscitiva. Si tratta di ricerche di indubbio interesse, che non giustificano però l'esistenza dell'ispettorato, che deve invece svolgere un'attività essenziale per le funzioni che al Ministero competono. Occorre, in verità, evitare due pericoli: il pericolo che l'attività ispettiva si sviluppi con caratteri più o meno arbitrari, finendo così per interferire con l'autonomia gestionale dell'ente ed aprendo la via a possibili interferenze politiche; e quella che di fatto si rinunci ad ogni seria attività ispettiva anche quando essa appare giustificata.

Prescindendo dalle strutture organizzative del Ministero con cui le varie sue funzioni potranno trovare attuazione — un problema che si pone a valle di quelli di cui questa relazione si occupa —, dobbiamo cercare di definire le situazioni nelle quali la funzione di controllo deve essere attivata.

Due sono gli ordini di situazioni rilevanti ai fini dell'attività di controllo:

a) le situazioni che si determinano quando esistono fondati sospetti di irregolarità, la loro fondatezza essendo stata valutata dal Mini-

stro dopo aver riservatamente sentito il presidente dell'ente cui fa capo la società in questione ed eventualmente altri dirigenti delle partecipazioni statali;

*b)* le situazioni di imprese o di finanziarie che presentino caratteri patologici, il che si verifica quando:

1) si sono registrate perdite o che superano certe soglie, o che si riproducono con una certa frequenza e che hanno reso necessarie riduzioni di capitale di particolare rilevanza o ripetutamente effettuate;

2) si sono registrati scarti sensibili tra gli andamenti economici effettivi e quelli previsti nel *budget*.

Nel caso sub *a)* l'attivazione della funzione di controllo ha carattere episodico: nel caso sub *b)* essa assume carattere di automatismo, in quanto connessa al verificarsi di determinati presupposti collegati con l'andamento economico delle società. Presupposti che vengono segnalati alle strutture che svolgono la funzione di controllo da quelle che svolgono la funzione di vigilanza. Affermare che l'attivazione della funzione di controllo nei casi sub *b)* avviene in modo automatico non significa che in questi casi si debba necessariamente dar luogo ad attività ispettive. Può essere che la situazione di perdita sia adeguatamente spiegata dalla crisi strutturale del settore cui l'impresa appartiene: a tale risultato si può pervenire sulla base delle informazioni e documentazioni che vengono prodotte dalle strutture cui è devoluta la funzione di programmazione e quella di vigilanza. Quanto poi agli scostamenti tra andamenti effettivi e andamenti previsti dal *budget*, va osservato che in qualche caso essi possono riflettere una imprenditorialità particolarmente vivace i cui risultati sono stati sottostimati; in altri casi gli scostamenti sono dovuti a scarsa capacità di preconfigurare gli andamenti economici o a livelli di efficienza minori di quelli presupposti nella redazione del *budget*; in altri ancora gli scostamenti sono la conseguenza di vicende economiche che non erano prevedibili o che comunque non furono in genere previste. Solo quando gli scostamenti sono sintomo di inefficienza gestionale (sia nella fase della elaborazione dei programmi sia nella fase gestionale) si rendono necessarie specifiche ispezioni.

Il Ministero può esercitare un controllo continuo sugli enti di gestione e sulle società a partecipazione statale, nel rispetto della loro autonomia, attraverso la nomina di sindaci designati dal Ministero stesso previa introduzione di apposite norme negli statuti degli enti medesimi e delle società controllate aventi gestioni di particolare rilevanza. Siffatti incarichi andrebbero attribuiti a funzionari del Ministero o ad esperti particolarmente qualificati, scelti secondo appropriate procedure, tenuti a riferire all'ispettorato generale per i servizi ispettivi sui fatti di maggiore importanza rilevati nell'esercizio delle proprie funzioni sindacali. Gli statuti degli enti e delle società dovrebbero altresì prevedere l'attribuzione delle funzioni di presidente del collegio sindacale al sindaco designato dal Ministero.

## III

## GLI ENTI DI GESTIONE

(Dalla relazione Lombardini alla 5<sup>a</sup> Commissione del 3 aprile 1980)

... omissis ...

3. I COMPITI ED ALCUNI PROBLEMI ORGANIZZATIVI DEGLI ENTI E DELLE FINANZIARIE O SOCIETÀ CAPOGRUPPO

... omissis ...

3.2. *Le funzioni degli enti di gestione.*

La funzione essenziale dell'ente di gestione è quella di costituire il filtro tra l'imprenditorialità che si configura a livello di programmazione economica e l'imprenditorialità che si deve realizzare a livello di finanziarie (o società capogruppo) e di società operative, al fine di assicurare l'economicità della gestione. Alcuni momenti dell'attività di vigilanza e di controllo sulle società operative debbono essere attribuiti agli enti: anche le rilevazioni e i controlli specifici che, come è stato ricordato nel paragrafo 2.5, si rendono necessari per le società in crisi, possono essere attribuiti agli enti, ferma restando, naturalmente, la possibilità per il Ministero di acquisire dagli enti e dalle società finanziarie, o società operative, tramite gli enti i dati e le valutazioni che si richiedono per valutare le iniziative atte a far superare la crisi.

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

In relazione all'annoso dilemma « enti di gestione per settori omogenei-ente polisettoriale integrato », si ritiene di condividere l'orientamento che è prevalso nella commissione Chiarelli, favorevole ad una « struttura centrata su un numero limitato di enti, con caratteristiche di polisettorialità funzionali », articolati in finanziarie di settore nelle quali inquadrare le società operative, per ciascuno degli enti di appartenenza, sulla base di criteri che tengano conto, oltre che della omogeneità merceologica, delle esigenze di integrazione produttiva.

Per meglio chiarire le modalità pratiche con cui un tale orientamento può trovare attuazione, si deve ricordare un'altra distinzione tra forme organizzative degli enti, cioè, tra:

a) l'ente finalizzato al conseguimento di un obiettivo di politica economica, che esige l'armonizzazione delle strategie di sviluppo di un complesso di attività produttive;

b) l'ente di gestione (che in genere è plurisetoriale) che gestisce un complesso di attività non finalizzate al conseguimento di uno stesso obiettivo, al fine di conciliare orientamenti di programmazione economica e strategie del gruppo.

Esempio di ente del primo tipo era l'ENI così come è stato concepito, non certo nella struttura attuale, quale si è avuta in seguito allo sviluppo del settore chimico e alle varie operazioni di salvataggio. L'IRI e l'EFIM sono invece enti del secondo tipo. I due tipi di enti possono coesistere tra loro. Nella situazione che ormai si è creata non è certo pensabile di riportare l'ENI ad essere un ente finalizzato. Alcune caratteristiche dell'ente finalizzato dovranno però essere per l'ENI mantenute e rafforzate.

Ed invero l'ENI deve diventare lo strumento principale per l'attuazione — in stretta collaborazione con il CNEN — di una valida politica energetica. In particolare l'ENI dovrà svilupparsi in modo da garantire una quota di approvvigionamento di prodotti non inferiore al quaranta per cento. La ricerca di fonti alternative al petrolio — che è stata in questi mesi incoraggiata, con particolare riguardo alle iniziative volte ad aumentare le disponibilità di carbone — deve associarsi ad accresciuti sforzi per assicurare stabili e convenienti rifornimenti di petrolio. Le strategie di acquisizione del petrolio debbono peraltro essere impostate in modo che sul mercato italiano sia garantita la presenza di una pluralità di operatori in grado di ridurre i rischi per quanto riguarda la continuità e l'entità degli approvvigionamenti.

Per quanto riguarda le attività, si dovrà cercare di mantenere integrate nell'ENI quelle che hanno più strette connessioni con le attività energetiche: le altre dovranno essere riportate a contesti più appropriati che possono essere rappresentati da finanziarie con strutture ed autonomie operative adeguate al ruolo che debbono svolgere (tali, in particolare, da consentire la necessaria pluralità di interventi e di gestione).

In verità, vi sono attività il cui inquadramento nel sistema delle partecipazioni statali non può avvenire nè con la creazione di un ente di gestione *ad hoc*, nè con la formazione di una finanziaria legata all'ente di gestione dagli stessi rapporti che caratterizzano le normali connessioni tra questi diversi operatori e di cui si dirà più avanti. Occorre quindi concepire delle finanziarie, ciascuna facente capo ad uno degli enti, che godono di larga autonomia e che, mentre per alcune partecipazioni si comportano come un normale investitore finanziario, in relazione ad altre partecipazioni svolgono alcuni dei ruoli dell'impresa capogruppo. In tal modo diventa possibile quella varietà di inter-

venti delle partecipazioni statali che, anche per le ragioni già sottolineate nel paragrafo 2.7, appare necessaria per conciliare gli obiettivi che le partecipazioni statali debbono perseguire con quelli che attengono alla crescita dell'economia italiana.

... *omissis* ...

### 3.3. *La ristrutturazione degli attuali Enti di Gestione.*

Mentre con le ristrutturazioni cui si è più sopra accennato — e che saranno meglio chiarite nel capitolo 5. — e con alcuni processi di riorganizzazione di cui si dirà più avanti, l'ENI può diventare un Ente sufficientemente agile per gestire efficientemente le attività che ad esso fanno capo, l'IRI appare aver raggiunto dimensioni e strutture tali da compromettere l'efficienza delle funzioni che esso deve svolgere. Si dovrà studiare la possibilità di ripartire le attività dell'IRI in due enti che potrebbero abbracciare: il primo le attività manifatturiere e il secondo i servizi. Una diversa divisione potrebbe essere operata distinguendo le industrie pesanti e le industrie leggere, accorpando ai due gruppi i servizi a seconda delle complementarietà. La creazione di un ente servizi ha i vantaggi che verranno indicati nella quarta parte. Ha però alcuni svantaggi: quello, in particolare, di non facilitare — come invece avviene con l'attuale struttura — i rapporti di complementarietà tra le imprese produttrici servizi e quelle che producono beni dalle prime impiegati (tra Alitalia e Aeritalia, tra SIP e imprese elettroniche o dell'informatica, ecc.). In ogni caso, come si avrà modo di sottolineare anche in altre parti della relazione, occorre affrontare il problema di facilitare — eventualmente con consorzi — la valorizzazione dei rapporti di complementarietà che possono sussistere tra attività di varie produzioni e anche di vari enti. Il problema della riorganizzazione delle attività che fanno capo all'IRI in Enti che siano governabili e che rispondano a più chiare e più stabili logiche di agglomerazione, deve essere affrontato con tutte le cautele per non scompaginare strutture imprenditoriali: esso poi può essere svolto solo in un orizzonte temporale adeguato che consenta che si creino le condizioni per una gestione autonoma delle attività che dovrebbero far capo al secondo Ente (per quanto riguarda in particolare gli intrecci finanziari).

La struttura degli enti di gestione deve essere ripensata al fine non solo di rendere più chiari i fini che essi debbono perseguire e di creare le condizioni perchè essi siano più efficacemente conseguiti, ma anche per garantire alle finanziarie ed alle imprese la necessaria autonomia e per responsabilizzarne i dirigenti. Bisogna convenire con la commissione Chiarelli che autonomia e responsabilità sono condizioni essenziali perchè la gestione abbia un carattere più imprenditoriale per evitare ingerenze preventive, spesso disarmanti e sempre frustranti, per impedire che il sistema, al livello di aziende e di finanziarie, sia soffocato dalle scelte dei vertici fuori del quadro manageriale e sia burocratizzato dalla eccessiva valorizzazione dei lavori di ufficio piuttosto che da quello in azienda.

### 3.4. *Il problema dello statuto degli enti*

Relativamente alle strutture degli enti, urge risolvere il problema della formulazione di uno statuto *standard* che, sia pure con qualche necessario adattamento, sia applicato da ciascuno degli enti. La natura degli attuali statuti, tra loro alquanto diversi, (che ha riflessi negativi sulla funzionalità degli enti, concorre con l'attuale normativa a rendere difficile la soluzione del problema dei rapporti tra Ministero ed enti. I compiti dei presidenti e dei vicepresidenti non sono chiaramente definiti. Essi non possono essere precisati in tutti i dettagli, a prescindere dagli orientamenti della giunta e del comitato di presidenza, ma non si può neppure lasciarne la determinazione alle decisioni arbitrarie della giunta. Il carattere collegiale della giunta deve poi essere meglio definito e più rigorosamente garantito, così come debbono essere meglio precisati, anche per le ragioni già indicate, i compiti di vigilanza e di controllo. Le funzioni dei vari organi debbono essere definite con chiare limitazioni delle facoltà di delega. Anche per quanto riguarda le nomine alle finanziarie e alle società operative, i compiti dell'ente debbono essere meglio precisati. Sullo statuto *standard* per gli enti sono in corso studi, i cui risultati saranno comunicati in tempi brevi.

### 3.5. *I raggruppamenti delle imprese a partecipazione statale e le funzioni delle finanziarie e delle società capogruppo*

La tutela dell'autonomia imprenditoriale dell'impresa esige la definizione dei campi imprenditivi degli enti e delle finanziarie relativamente a quello delle società operative. Una corretta analisi di questo problema si richiede anche per affrontare il quesito delle plurisetorialità — o monosettorialità — dell'ente di gestione.

Nel sistema delle partecipazioni statali avviene quello che avviene anche nelle economie private: la formazione di gruppi. Le modalità con cui questo è avvenuto sono diverse nei tre enti: l'IRI, l'ENI e l'EFIM. Nell'IRI i gruppi di imprese fanno capo alle finanziarie; nell'ENI il gruppo si è costituito intorno ad una impresa capogruppo. In altre parole, le *holdings* nell'IRI sono solo società che detengono partecipazioni azionarie; mentre le capogruppo dell'ENI (equivalenti alle finanziarie) sono anche aziende di produzione. La differenza è dovuta a ragioni storiche: l'IRI ha creato le sue finanziarie appositamente perchè svolgessero compiti tecnici, commerciali e di coordinamento a beneficio delle imprese di settore, mentre l'ENI ha ereditato le sue capogruppo quando erano già impegnate sul piano produttivo.

E da osservare, inoltre, che in molti casi talune aziende dell'IRI, come l'Italsider, ad esempio, pur essendo aziende operative di produzione e, come tali, alla base della piramide della struttura organizzativa del sistema, controllano le azioni di altre società. Siffatte strutture per alcuni aspetti anomali debbono essere ripensate al fine di evitare processi di burocratizzazione e duplicazioni di funzioni e realizzare strutture produttive articolate che consentano il manifestarsi — tra aziende che svolgono le stesse funzioni produttive — di una certa competitività per

cui, valutati e compensati gli oneri impropri, sia possibile compararne l'efficienza relativa. Solo le funzioni che debbono essere svolte a dimensioni che abbracciano l'attività di parecchie imprese debbono essere attribuite ad una società capogruppo: quando è possibile, deve essere la stessa finanziaria a svolgere tali funzioni.

Attualmente certe connessioni tra varie società operative provocano intralci nel sistema di controllo, sia esso finanziario che gestionale, da parte dell'ente e producono effetti negativi sia per la circolazione delle informazioni aziendali che per l'efficienza delle funzioni svolte dai dirigenti. In tal modo, inoltre, vengono creati centri di potere a livello di società operative poichè gli organi sociali delle società vengono nominati da chi detiene le quote di controllo.

Bastano queste considerazioni a dimostrare come una revisione della struttura e dell'organizzazione delle *holdings* nel sistema delle partecipazioni statali s'imponga. In tale revisione occorre tener presente che non vi è un solo modello per la concentrazione di funzioni imprenditoriali, riguardanti più società operative, in una di queste o in un'entità sopraziendale. Ed infatti le modalità concrete con cui i raggruppamenti si effettuano dipendono, oltre che dalla storia passata, dalle caratteristiche del settore ed anche dai rapporti tra le entità superaziendali e gli enti di gestione in cui si articola il sistema delle partecipazioni statali. Si possono però indicare alcuni criteri generali per promuovere una riconsiderazione delle strutture esistenti ai fini della loro riorganizzazione:

a) le società operative debbono svolgere il loro ruolo istituzionale, che è quello produttivo, mentre le società finanziarie o capogruppo (del tipo di quelle dell'ENI) debbono essere ristrutturare e potenziate, così come suggerito dalla commissione Chiarelli, per settori omogenei, al fine di conseguire l'integrazione produttiva finalizzata al raggiungimento delle dimensioni necessarie per inserirsi, a costi competitivi, su mercati nazionali ed esteri. In qualche caso può essere opportuno che dalla società finanziaria o dalla capogruppo dipendano attività strettamente complementari a quelle svolte dalle altre imprese del gruppo;

b) le singole imprese non possono essere orbate di alcune funzioni commerciali e di ricerca che possono essere efficacemente svolte a livello della singola unità operativa, in quanto non è pensabile di attuare una completa distinzione tra l'attività produttiva e le attività innovative e commerciali. Vi sono però attività di innovazione e commerciali che possono essere più efficacemente svolte per gruppi di imprese, e che quindi debbono essere attribuite alle finanziarie, alle imprese capogruppo, o ad enti interaziendali. La creazione di società specializzate si giustifica solo quando esse possono beneficiare della particolare localizzazione (all'estero) o dei particolari rapporti che esse consentono si stabiliscano tra le imprese del gruppo ed altre imprese per temi specifici di comune interesse;

c) le decisioni imprenditoriali che possono modificare la posizione dell'impresa nel gruppo debbono essere prese di comune accordo dalla società operativa e dalla finanziaria (o impresa capogruppo).

## IV

## CONSIDERAZIONI SULLA RELAZIONE AMATO

(Pubblicate su « Il Mondo », 6 novembre 1981)

I problemi che la commissione Amato ha affrontato sono vari e tutti di grande momento. In questa nota ci limiteremo a considerare la filosofia generale del rapporto. Essa appare per più di un aspetto contraddittoria e ambigua: alcune indicazioni risultano pertanto o impraticabili o suscettibili di portare a risultati perversi. La filosofia della relazione traspare dai criteri con cui dovrebbe essere riorganizzata e dovrebbe svilupparsi l'attività del Ministero delle partecipazioni statali (o dell'organizzazione ministeriale, da inserirsi in altro ministero con compiti più vasti, che si ritiene possa opportunamente sostituirsi all'attuale dicastero) e quella degli enti di gestione. I criteri (o principi), che in verità non ci sembrano adeguatamente argomentati, sono quattro:

spetta al Ministero delle partecipazioni statali determinare gli obiettivi e controllare i risultati;

le partecipazioni statali debbono recuperare una reale fisionomia di imprese. A esse quindi dovrebbe essere imposto il vincolo di operare con risultati economici positivi (osserviamo subito che il ricupero delle fisionomie di imprese comporta qualcosa in più: che la società operi per massimizzare il profitto; ma su questo punto avremo occasione di ritornare più avanti);

tra l'autorità di Governo responsabile della formulazione degli obiettivi (un termine questo che non risulta sufficientemente chiarito nella relazione) e gli enti, dopo che questi hanno formulato i loro programmi, ha luogo un confronto, una contrattazione (agli enti si riconosce il diritto di formulare programmi che in tutto o in parte disattendono gli obiettivi indicati, a motivata salvaguardia degli equilibri di gestione, che essi esplicitano, definendo i valori degli indici a cui ritengono di doversi attenere). Il confronto dovrebbe concludersi con una composizione dei divergenti punti di vista. « Ove il dissenso rimanga », si scrive nella relazione, è nella logica del sistema che prevalga la posizione dell'autorità del Governo; non però l'imposizione all'ente di programmi diversamente formulati, ma con lo scioglimento dei suoi organi dirigenti: di cui l'autorità stessa assume, davanti al Parlamento e all'opinione pubblica, l'intera responsabilità;

il regime normale indicato dai tre criteri sopra ricordati può aver inizio solo dopo che il sistema è stato risanato. Le implicazioni del processo di risanamento (il calo di occupazione che comporta, per esempio) e i criteri con cui esso deve attuarsi non sembrano essere stati esaminati dalla commissione che pertanto non è in grado

di visualizzare quando il regime normale potrà essere attuato. È evidente che se ciò dovesse avvenire fra venti anni, l'operatività delle indicazioni della commissione sarebbe quanto meno dubbia.

La filosofia della relazione riflette lo strano connubio di una concezione della programmazione essenzialmente astratta (ideologica) e gli orientamenti essenzialmente neoliberalisti. La prima si ritrova nell'attribuzione al Ministero del ruolo di fissare gli obiettivi per le partecipazioni statali. Non viene però precisato di che genere dovrebbero essere gli obiettivi. Le procedure con cui essi possono essere formulati poi non vengono neppure adombrate. Non si dice che si tratta di argomenti che fuoriescono dai temi assegnati alla commissione. Solo se si precisano in seguito a un'analisi responsabile e rigorosa delle finalità del sistema e dei meccanismi che ne possono garantire l'efficiente conseguimento, la natura degli obiettivi e le procedure della programmazione, per quel tanto che interessa la determinazione degli obiettivi specifici delle partecipazioni statali, è possibile chiarire il ruolo imprenditoriale del Ministero e del Governo che è sostanzialmente diverso da quello delle imprese e degli enti: quest'ultimo implicando una imprenditorialità aziendale, il primo invece una imprenditorialità metaziendale, quale appunto si richiede perchè la programmazione sia efficiente. E poichè l'imprenditorialità aziendale (e di gruppo) esige autonomia di decisioni, si pone un problema, fondamentale invero, di come conciliare l'imprenditorialità metaziendale del Governo (programmazione) con l'imprenditorialità aziendale, così da consentire veramente alle imprese di svolgere la loro funzione produttiva che non può avere come obiettivo un risultato positivo (basso a piacere) ma il migliore risultato positivo possibile. Gli orientamenti neoliberalisti traspaiono dalla convinzione che, una volta raggiunto il risanamento, le imprese possano svolgere il loro ruolo produttivo, purchè il Governo si astenga dall'interferire con le loro singole decisioni.

Siffatti orientamenti avrebbero dovuto essere valutati criticamente attraverso un'analisi delle ragioni che hanno portato all'attuale dissesto delle partecipazioni statali. Per quanto si possa essere portati a indicare nelle inefficienze e nelle interferenze politiche le cause principali delle attuali situazioni fallimentari, non si può negare che i risultati negativi siano dovuti anche alla imposizione al sistema delle partecipazioni statali di obiettivi di politica sociale (lo sviluppo del Sud, una maggiore occupazione ecc.). Pertanto delle due l'una: o la commissione ritiene che per il futuro non sarà necessario porre obiettivi sociali al sistema delle partecipazioni statali e allora risulta fondata la sua convinzione che, attuato il risanamento, le società a partecipazione statale possono ritornare a svolgere il loro ruolo di imprese, oppure i commissari sono convinti che anche nel futuro può rendersi necessario imporre obiettivi politici al sistema delle partecipazioni statali e allora la formulazione dei primi tre criteri appare quanto meno semplicistica. La formulazione degli obiettivi non è soltanto una decisione politica, è anche una decisione economica (per questo abbiamo parlato, riferendoci alle decisioni di programmazione, di ruolo imprenditoriale metaziendale del Governo). Occorre allora stabilire delle procedure che

garantiscono che queste decisioni siano efficienti e siano rese compatibili con le decisioni che, nella sua autonomia, l'ente o impresa a partecipazione statale ritiene di dover prendere. Non si può infatti escludere che il conseguimento degli obiettivi che in sede di programmazione vengono posti al sistema delle partecipazioni statali comporti per la società, le cui decisioni risultano così vincolate, delle perdite, anche nell'ipotesi che essa operi nell'attuazione della direttiva con la massima efficienza. Si dirà che il contrasto tra gli obiettivi del Governo e quelli dell'impresa si risolve attraverso il confronto che la commissione propone di istituzionalizzare. Ma questa è semplicemente una illusione. In primo luogo perchè in genere non esiste una soluzione di compromesso: possiamo anche dire che le soluzioni di compromesso arrischiano di compromettere sia gli obiettivi che il Governo persegue sia quelli che l'impresa dovrebbe conseguire. In secondo luogo perchè, anche ammesso che siano possibili soluzioni di compromesso, la trattativa può portare a risultati perversi. E, infatti, il conflitto può avere due soluzioni, la prima: prevale il punto di vista dell'impresa e quanto meno essa qualifica la soluzione di compromesso: in tal caso è forte il rischio che gli obiettivi della programmazione vadano a farsi benedire. La seconda: è il punto di vista del Governo che prevale: e allora è l'autonomia dell'impresa che va a farsi benedire. I primi tre criteri restano sulla carta. Purtroppo è questo secondo caso quello che si verificherà. Lo Stato infatti ha, secondo la filosofia della commissione, il dovere di imporre il suo punto di vista se non si perviene a un compromesso e lo deve fare, si noti, rimuovendo il *management*. Quale dirigente delle partecipazioni statali accetterà il rischio di essere defenestrato per difendere il suo punto di vista, ben sapendo, dall'esperienza quasi ininterrotta del passato, che i politici responsabili del dicastero non sono disposti a sacrificare gli interessi politici per rispettare le esigenze di redditività delle imprese? (Il riconoscimento più volte ribadito dell'autonomia dell'impresa e dei criteri di economicità cui essa dovrebbe uniformare la sua attività non ha impedito di imporre alle stesse imprese operazioni di salvataggio che renderanno impossibile per lunghi anni il riequilibrio della gestione e che costituiranno un facile paravento per la manifestazione di quelle inefficienze che la commissione vorrebbe fossero presto eliminate).

Per impostare validamente i problemi che sono affrontati nella relazione occorre riconsiderare i rapporti tra mercato e programmazione. Che i meccanismi di mercato debbano essere ristabiliti è opinione oramai diffusa. Va anzi osservato che uno dei compiti della programmazione è proprio quello di creare le condizioni per un efficace funzionamento del mercato. Se lo Stato non è in condizioni di perseguire con politiche di ristrutturazione e con efficaci sostegni della domanda nel medio termine gli obiettivi occupazionali, è difficile che si possano mettere le imprese, particolarmente quelle a partecipazione statale, in condizione di riequilibrare i propri bilanci, il che comporta in molti casi, purtroppo, drastico ridimensionamento dei livelli occupazionali. È stato il fallimento della programmazione che ha indotto i Governi, che di questo fallimento sono invero largamente responsabili, a caricare sugli operatori compiti che sono propri dello Stato (alle

imprese quello di mantenere i livelli occupazionali, ai proprietari di casa quello di sovvenzionare gli inquilini poveri).

Basta questa considerazione a dimostrare che non è sufficiente, contrariamente a quanto pensano i neoliberisti, il ripristino delle regole di mercato (che nel nostro Paese, è bene ribadirlo, non è neppure possibile se non intervengono profondi rivolgimenti che solo una politica di programmazione può realizzare). Se le tesi neolibériste fossero valide, il problema delle partecipazioni statali sarebbe abbastanza semplice: i primi tre criteri che abbiamo evinto dalla relazione potrebbero essere facilmente formulati e applicati. Il Ministero delle partecipazioni statali potrebbe operare nei confronti delle imprese come una grande *holding* nei confronti delle associate. Potrebbe cioè configurare per il complesso prospettive di sviluppo che le singole società (ed enti) non riescono a visualizzare. Il confronto tra Ministero ed enti presenterebbe caratteri molto simili, sempre che naturalmente il Ministero accetti le regole del gioco (che sono le regole del mercato), al confronto tra le *holdings* e le singole imprese associate. L'integrazione delle strategie finirebbe sempre per configurarsi come decisione di imprenditorialità aziendale.

Fuori dalle concezioni neolibériste il problema appare assai più complesso. Il problema, come abbiamo già osservato, diventa quello di conciliare due ordini di decisioni imprenditoriali che, per il diverso orizzonte, per gli obiettivi specifici che si pongono alla programmazione, per gli effetti che il programmatore deve considerare e che non sono solo quelli diretti ma anche quelli indiretti (economie e diseconomie esterne), possono risultare in contraddizione. Non si tratta allora per lo Stato di imporre la sua volontà licenziando la dirigenza dell'impresa che in verità ha il dovere di perseguire gli obiettivi dell'impresa anche quando questi sono in contrasto con gli obiettivi che persegue la programmazione. Si tratta invece di calcolare il costo (o minor guadagno) che comporta per l'impresa il perseguire gli obiettivi della programmazione. Sono questi i cosiddetti oneri impropri. La loro valutazione e la loro copertura sono necessarie per una triplice ragione:

- 1) per accertare l'economicità dell'alternativa posta dalla programmazione e divergente rispetto a quella che l'impresa tende a perseguire;

- 2) per indurre l'impresa nella sua autonomia a realizzare la prima alternativa;

- 3) per poter valutare i risultati di gestione e quindi il grado di efficienza dell'impresa. Se il costo che comporta la rinuncia a realizzare l'alternativa aziendalemente più conveniente per realizzare quella più conveniente per il sistema economico nel suo complesso non è preventivamente calcolato, non è possibile stabilire *a posteriori* se la perdita dell'impresa è dovuta al vincolo politico, a cambiamenti della congiuntura o a inefficienza nella gestione.

Un problema analogo a quello che stiamo qui considerando si presenta anche quando si considerino i rapporti tra Stato e imprese

private. In relazione agli obiettivi della programmazione e alle valutazioni che vengono col piano effettuate può essere opportuno indurre le imprese a modificare il loro comportamento: il Governo deve allora determinare incentivi e disincentivi in misura conveniente. Gli incentivi svolgono il ruolo che per le imprese a partecipazione statale svolge il riconoscimento e la copertura degli oneri impropri. Un problema a questo punto si pone e di grande momento: il problema di configurare procedure, ogni qualvolta è possibile, tali da evitare ogni discriminazione a danno o a favore delle imprese a partecipazione statale: ciò è necessario anche per assicurare che al perseguimento degli obiettivi della programmazione siano mobilitate tutte le energie imprenditoriali.

Le indicazioni contenute nella relazione, anche per la deficiente considerazione dei rapporti tra mercato e programmazione, ove si tentasse di porle in atto, potrebbero avere degli effetti perversi. Gli istituti e le procedure configurate non garantiscono nè l'efficienza dell'attività imprenditoriale metaziendale dello Stato (programmazione) e, in particolare, della determinazione degli obiettivi che il Ministero delle partecipazioni statali deve elaborare, nè l'autonomia degli enti. Il nuovo ordinamento che viene adombrato mette il Ministero nelle condizioni di esercitare il pieno dominio sugli enti con le conseguenze che chi conosce la realtà delle partecipazioni statali e delle nostre strutture e politiche governative non ha difficoltà a visualizzare.

Anomale sono in tale ordinamento le relazioni Ministero-enti-imprese. Le imprese dovrebbero accettare un contratto stipulato fra altre parti (il Governo appunto e l'ente); l'ente sarebbe il solo a subire le conseguenze di inefficienza, a meno che all'ente si riconosca il potere (non solo giuridico ma di fatto) di lasciare fallire le imprese. Nessun dubbio che il Ministero debba esercitare attraverso gli enti un efficace controllo su tutto il sistema, ma tale controllo deve essere attuato con criteri che consentano, e incoraggino, il responsabile impegno imprenditoriale della dirigenza aziendale e di quella degli enti. La considerazione che il fallimento è diventato di fatto impossibile per le imprese a partecipazione statale fino a quando, almeno, non sarà cambiata l'attuale legislazione, deve indurre a considerare particolari procedure per le imprese che sono in condizioni fallimentari. Proposte su questo punto mancano del tutto nella relazione, che anche in questa deficienza riflette le concezioni neoliberiste cui si associa acriticamente la postulazione di astratte esigenze di programmazione. La mancata considerazione dei rapporti triangolari (Ministero-ente-imprese) rende più probabile un possibile effetto perverso: mentre l'ente può essere politicamente ricattato ed è quindi costretto ad accettare le vedute del Ministro e a cercare di imporle alle imprese, queste sono nel contempo sottratte di fatto a efficienti controlli e soggette alle pressioni, che diventano politiche, degli enti. La conseguenza può essere inefficienza o vanificazione delle politiche imposte agli enti dal Ministero.

Alcune indicazioni contenute nella relazione possono pregiudicare il perseguimento degli obiettivi di efficienza. Intendiamo riferirci in particolare alla prevista partecipazione dei sindacati alla configurazione degli obiettivi. Purtroppo, soprattutto a livello aziendale, il sindacato è interessato, anche per la deficienza della politica della pro-

grammazione, a mantenere o a creare situazioni di inefficienza (ostacolando per esempio la necessaria mobilità del lavoro). Valga un esempio. Alla fine del 1979 per i lavoratori degli ex stabilimenti Alemagna di Milano, che non era possibile impiegare produttivamente, il Ministro delle partecipazioni statali si era impegnato ad assicurare il totale assorbimento nel sistema nel giro di cinque mesi: i rappresentanti sindacali rifiutarono la proposta, il passaggio doveva essere immediato. Purtroppo nella psicologia di molti lavoratori l'impiego in imprese a partecipazioni statali è assimilato all'impiego pubblico, con le conseguenze che si possono facilmente intendere. Il movimento sindacale deve certo contribuire alla configurazione degli obiettivi della programmazione e in particolare a quelli che si pongono al sistema delle partecipazioni statali, ma questo deve interessare il momento dell'imprenditorialità metaziendale; il momento cioè della programmazione economica.

L'affermazione della commissione che le società a partecipazione statale debbono riassumere il loro ruolo di imprese produttive risulta di fatto vanificata dalle modalità con cui vengono delineati i rapporti tra Governo e sistema delle partecipazioni statali e tra questo e il sindacato. Manca poi nella relazione la necessaria considerazione dei rapporti tra il sistema delle partecipazioni statali e il sistema delle imprese private. In relazione ai nuovi compiti che si pongono al sistema delle partecipazioni statali, è necessario configurare un *continuum* tra l'impresa totalmente controllata dallo Stato e l'impresa totalmente controllata dal privato. Può essere infatti opportuno favorire sia partecipazioni di minoranza dei privati nelle imprese a partecipazione statale, sia partecipazioni di minoranza degli enti o di imprese a partecipazione statale in imprese private. Anche per questa esigenza occorre individuare istituti e controlli che mantengano le caratteristiche essenziali di società per azioni alle imprese a partecipazioni statali. Certe proposte in materia di informazioni e di controlli contenuti nelle relazioni possono pregiudicare queste caratteristiche rendendo inevitabile l'evoluzione delle imprese a partecipazioni statali verso modelli di impresa pubblica che, per le esperienze negative fatte, sono in altri paesi in via di superamento.

## V

## IL PROBLEMA DEGLI ONERI IMPROPRI

(Dalla relazione Lombardini alla 5<sup>a</sup> Commissione del 3 aprile 1980)

... *omissis* ...

4.2. *Le motivazioni normali degli aumenti dei fondi di dotazione e gli oneri impropri*

Le motivazioni normali degli aumenti dei fondi di dotazione sono essenzialmente due:

a) il contributo che con essi si ritiene opportuno recare al finanziamento dei programmi di investimento: gli aumenti del capitale

sociale delle società operative vengono allora ad integrare altre fonti con cui gli investimenti possono essere finanziati al fine di mantenere un certo equilibrio nella struttura finanziaria dell'impresa;

b) la necessità di compensare l'impresa degli oneri impropri che essa deve sostenere per adeguare le sue decisioni a direttive che comportano scelte diverse da quelle che l'impresa effettuerebbe al fine di conseguire la massima redditività. Recentemente, con il decreto che ha incaricato l'ENI dell'acquisto e della gestione degli impianti di Ottana, un aumento dei fondi di dotazione è stato deciso con riferimento ad una tale motivazione. In genere — salvo, per il passato, il solo caso di Taranto — quando vengono impartite direttive alle imprese che comportano oneri impropri, questi non vengono valutati e tempestivamente compensati. La conseguenza è che l'impresa è costretta a registrare perdite non per inefficienza della gestione o per gli andamenti sfavorevoli della congiuntura, ma per le decisioni di politica economica alle quali essa deve informare le sue scelte. La compensazione degli oneri impropri avviene solo *ex post* e surrettiziamente, quando l'entità delle perdite impone la riduzione del capitale e la sua **reintegrazione, che può avvenire utilizzando fondi di dotazione degli enti**. Questa prassi, deresponsabilizzando i dirigenti, incide sull'efficienza dell'attività imprenditoriale, così come si è osservato avviene in conseguenza dei ritardi nell'erogazione dei fondi di dotazione.

La mancata distinzione degli aumenti del capitale sociale assicurati con l'aumento dei fondi di dotazione, al fine di rendere possibile l'attuazione di un programma di investimenti, dagli aumenti dei mezzi a disposizione dell'impresa che si rendono necessari per compensare gli oneri impropri generati dalla realizzazione di alcuni investimenti rende difficile l'imposizione alle imprese dell'obbligo di assicurare un congruo dividendo sul proprio capitale sociale. In effetti la parte di aumento del capitale sociale destinata a coprire oneri impropri dovrebbe essere assicurata all'impresa in altra forma: come contributo a fondo perduto per la compensazione di oneri impropri tempestivamente e rigorosamente valutati. Il capitale sociale dell'impresa assumerebbe allora il significato che ad esso è attribuito nella normale prassi commerciale; all'impresa a partecipazione statale sarebbe allora richiesto di comportarsi, per quanto riguarda il capitale conferito, come una normale società commerciale.

Trovano così conferma le osservazioni già svolte sugli oneri impropri nella « memoria ». Purtroppo, come in quella « memoria » si faceva rilevare, accanto ad oneri impropri che si configurano in relazione a precise scelte di politica economica, e che quindi possono essere valutati (per cui diventa possibile calcolare i contributi che, utilizzando i fondi di dotazione — contributi capitale a fondo perduto — o in altro modo, debbono essere assicurati all'impresa), vi sono gli oneri impropri anomali. Fin che essi continueranno a gravare sulla redditività dell'impresa diventa difficile imporre regole di comportamento contabile tali da responsabilizzare adeguatamente i dirigenti ed incentivare la funzione imprenditiva. Un processo di risanamento delle par-

tecipazioni statali, che non potrà realizzarsi se gli altri momenti della politica economica (e *in primis* quello della programmazione economica generale) non troveranno responsabile ed efficace realizzazione, appare quindi necessario anche per normalizzare le prassi del finanziamento delle imprese a partecipazione statale.

#### 4.3. *Alcune forme eccezionali di utilizzo dei fondi di dotazione e il problema del risanamento*

Il processo di dequalificazione del sistema delle partecipazioni statali impone forme eccezionali di utilizzo dei fondi di dotazione, le quali purtroppo hanno assunto un rilievo preoccupante. Si tratta degli aumenti dei fondi di dotazione che si giustificano:

a) per ripianare le perdite;

b) per ripristinare l'equilibrio nella struttura finanziaria, largamente compromesso dall'eccessivo ricorso all'indebitamento bancario: questi aumenti dei fondi di dotazione avrebbero dovuto essere previsti e regolati nella legge sulla ristrutturazione finanziaria, il che però non è avvenuto.

La prima motivazione anomala per gli aumenti dei fondi di dotazione potrebbe ripresentarsi nel futuro. Deve però trattarsi di situazioni che la prassi suggerita nel paragrafo 2.5. deve assicurare siano temporanee: l'intervento del fondo assume quindi carattere di eccezionalità. Il reintegro del capitale sociale che esso rende possibile, dopo che lo stesso capitale ha dovuto subire riduzioni per le perdite, è allora in sintonia con le politiche finanziarie applicate in questi casi anche nei settori privati. La compatibilità del sistema delle partecipazioni statali con l'economia di mercato viene così ad essere garantita.

## VI

### IL PROBLEMA DEI FONDI DI DOTAZIONE

(Dalla relazione Lombardini alla 5<sup>a</sup> Commissione del 3 aprile 1980)

... *omissis* (confr. sub. V)

#### 4.4. *Il problema dei fondi di dotazione nella formulazione del piano triennale*

Nell'attesa che si creino tutte le condizioni per corrette impostazioni e soluzioni dei problemi cui si è sopra accennato, appare necessario:

a) che sia riformulato il piano triennale delle partecipazioni statali, in modo che siano chiarite le strategie cui esso si ispira, che

siano distinti gli investimenti necessari per completare l'attuazione di decisioni già prese e irreversibili (o reversibili solo con gravi perdite) dagli investimenti opportuni per mantenere o riacquistare la necessaria competitività nell'economia mondiale e da quelli che sono convenienti a seconda dei fondi di cui si dispone (o dei tassi di rendimento che si intendono conseguire). Una siffatta distinzione appare necessaria per permettere a Governo e Parlamento di effettuare responsabilmente le proprie scelte e per porre su un piano appropriato il problema della compatibilità tra le varie decisioni di politica economica (tra le quali è appunto quella di aumentare i fondi di dotazione);

b) che i programmi di investimento siano opportunamente documentati e che il Ministero delle partecipazioni statali sia messo in condizione di svolgere quei compiti di orientamento e di coordinamento di cui si è detto nella « memoria » e di impartire orientamenti e direttive documentati sulla base di valutazioni e scelte effettuate nel contesto della programmazione economica;

c) che siano distinti gli aumenti di fondi destinati al finanziamento delle attività di investimento da quelli necessari per il reintegro del capitale ridotto in conseguenza delle perdite e da quelli intesi a realizzare un maggiore equilibrio economico-finanziario.

#### 4.5. *La destinazione degli aumenti dei fondi di dotazione; fondi di dotazione e legge finanziaria*

In via generale non appare opportuno che gli aumenti dei fondi di dotazione siano vincolati a destinazioni specifiche, quali potrebbero essere suggerite dai programmi di investimento e dalla aspettativa di perdite per specifiche situazioni aziendali, e ciò per due motivi:

a) in primo luogo perchè il ricorso al mercato finanziario non può essere previsto nella sua entità con sufficiente approssimazione e ancor meno possono essere previsti i tempi in cui tale ricorso è possibile ed opportuno;

b) in secondo luogo perchè l'entità dei mezzi propri con cui le singole imprese possono finanziare gli investimenti non sono prevedibili che in via molto approssimata sulla base di aspettative — per quanto riguarda gli andamenti dell'economia mondiale e dei settori di cui trattasi — che sono altamente incerte.

Certo l'assegnazione dei fondi di dotazione ai singoli enti deve essere quantificata sulla base di una analisi dei programmi e di ipotesi ragionevoli sull'entità dei mezzi propri che è prevedibile potranno essere acquisiti dalle imprese che fanno capo all'ente e dei mezzi che possono essere convenientemente raccolti sui mercati finanziari interni ed esteri sotto le ipotesi che si possono ragionevolmente formulare circa i probabili tassi di interesse e gli indirizzi di politica monetaria. Effettuando queste valutazioni a livello di ente è probabile che errori di valutazioni e di previsioni si compensino. All'ente dovrà poi essere mantenuta la responsabilità di distribuire i fondi tra le varie finan-

ziarie e a queste di distribuirli fra le varie imprese in relazione non solo a programmi così come sono stati prospettati e così come vengono continuamente aggiornati, ma anche agli andamenti economici delle singole imprese e dei mercati finanziari e creditizi. Appare peraltro opportuno che siano stabiliti criteri di comportamento per gli enti atti ad evitare che si proceda con liberalità al reintegro del capitale, dopo la sua riduzione in conseguenza delle perdite, così da ridurre i fondi disponibili per effettuare nuovi investimenti. Le regole di controllo delle situazioni in crisi potranno evitare che si determini siffatto comportamento. Si dovrà stabilire che gli enti, nella relazione semestrale, indichino la distribuzione effettuata dei fondi di dotazione, precisandone le motivazioni, e, più in generale, l'andamento dei flussi finanziari.

Per evitare alcuni degli inconvenienti più sopra lamentati e per collegare la decisione di aumentare i fondi di dotazione alle principali decisioni di politica economica, ed in particolare a quelle relative alla recezione dei programmi delle imprese a partecipazione statale, al loro orientamento ed al loro coordinamento, è opportuno che le proposte di aumento dei fondi di dotazione siano fatte dal Governo al Parlamento nella legge finanziaria. Il Parlamento potrà così avere tutti gli elementi per effettuare non solo le scelte di politica congiunturale ma anche quelle di politica strutturale.

#### 4.6. *La partecipazione dei privati alla formazione dei capitali di rischio*

È senza dubbio opportuno — come è già stato rilevato nella relazione Chiarelli — che alla costituzione del capitale di rischio delle imprese a partecipazione statale concorrano anche i privati. Nella filosofia accolta da questa relazione, tale partecipazione deve avvenire in modo da garantire che la maggioranza del capitale azionario resti di proprietà della finanziaria o dell'ente, o di altra impresa a partecipazione statale: come si vedrà questo vincolo non appare opportuno. Il contributo dei privati alla formazione del capitale di rischio è oggi alquanto problematico per non dire impossibile, salvo poche eccezioni: la più cospicua è il settore bancario, che fa capo alle partecipazioni statali, per il quale in verità appare opportuna la cessione sul mercato di una parte del pacchetto azionario tale da conservare allo Stato il controllo indiretto sulla gestione. Ostanto all'afflusso di capitale di rischio dei privati gli stessi fattori che rendono difficile alle grandi imprese il ricorso al mercato dei capitali ed altri fattori specifici per le partecipazioni statali, in particolare la persistenza di quelli che abbiamo qualificato come oneri impropri anomali e la non corretta copertura degli oneri impropri normali. Solo quindi attraverso un processo di risanamento è pensabile che si possano creare le condizioni per una più articolata formazione del capitale di rischio delle imprese a partecipazione statale. Essa appare opportuna non solo per limitare il peso che lo sviluppo di tali imprese comporta per la finanza pubblica, ma anche per il maggiore stimolo all'applicazione di criteri di economicità che il ricorso al mercato finanziario comporta.