SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ASSETTO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 NOVEMBRE 1986

Presidenza del Presidente FERRARI-AGGRADI

INDICE

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e approvazione)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* *Pag.* 3, 20, 25 e *passim*
CALICE *(PCI)* 17, 26
CAROLLO *(DC)* 22, 23, 24
COLELLA *(DC)* 24
COVI *(PRI)* 19
CROCETTA *(PCI)* 26
NOCI *(PSI)* 19
RIVA Massimo *(Sin. Ind.)* ..... 20, 22, 23 e *passim*

I lavori hanno inizio alle ore 11,45.

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e approvazione)

PRESIDENTE, *relatore della Commissione.* L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'assetto delle partecipazioni statali.

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta del 2 ottobre 1986.

Onorevoli colleghi, si è verificato un imprevisto nel corso dei lavori dell'Aula, in quanto l'esame del provvedimento relativo alla «Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici» è stato rinviato alla tarda mattinata. Allora, considerando che molti dei nostri colleghi sono impegnati in Assemblea per seguire l'*iter* di questo disegno di legge, è opportuno rinviare l'esame dello schema di documento conclusivo ad oggi pomeriggio alle ore 16.

Propongo pertanto di sospendere la seduta. Se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori vengono sospesi alle ore 11,50 e sono ripresi alle ore 16,20.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, essendosi stamattina prolungato in Aula il dibattito relativo al provvedimento recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva, sempre in quella sede non è stato possibile iniziare l'esame del disegno di legge concernente la «Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e disposizioni relative al Ministero del bilancio e della programmazione economica», dibattito che è stato rinviato alla seduta pomeridiana.

In queste condizioni noi siamo obbligati a sospendere ancora una volta la nostra seduta che riprenderemo non appena l'Assemblea terminerà l'esame del disegno di legge relativo al Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici.

Ringrazio gli onorevoli senatori che sono ugualmente intervenuti a questa ripresa dei lavori.

I lavori vengono sospesi alle ore 16,25 e sono ripresi alle ore 19,25.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, riprendiamo i nostri lavori.

Come si ricorderà, dopo che io ebbi predisposto uno schema di documento conclusivo sull'indagine, documento debitamente inviato ai componenti della Commissione, fu decisa la costituzione di un comitato ristretto, avente lo scopo di raccogliere le impostazioni e gli orientamenti dei vari Gruppi sul complesso dei problemi che il documento affronta.

Alla luce del fatto che il comitato ristretto ha concluso i propri lavori, ho trasfuso nel documento il maggior numero possibile di osservazioni e di suggerimenti espressi dai vari Gruppi politici. Do lettura quindi dello schema di documento così integrato:

PREMESSA

«L'indagine conoscitiva sull'assetto del sistema delle partecipazioni statali, articolatasi in due cicli di audizioni, di cui il primo (sviluppatosi nel corso della VIII legislatura) inteso a raccogliere i pareri e gli orientamenti di enti ed esperti qualificati sui principali problemi (attraverso uno specifico questionario), e il secondo (svolto in questa legislatura) diretto in special modo a conoscere la posizione degli enti di gestione e del Ministro competente, con un'integrazione di audizioni per focalizzare le problematiche relative alla materia delle dismissioni, ha fornito innanzitutto un quadro assai chiaro delle scelte di fondo che sono state e sono tuttora alla base politica delle partecipazioni statali. Due sono le scelte fondamentali che hanno ispirato e che reggono il sistema.

La prima consiste nell'opzione per un sistema ad economia mista da considerarsi quale l'assetto più moderno e integrato per un'economia di mercato: sistema cioè concorrenziale e a scelte decentrate, ma sorretto contemporaneamente da una presenza diretta dello Stato, tendente a fornire ad una struttura produttiva debole una carica aggiuntiva e selettiva di impulsi imprenditoriali, in modo da colmare eventuali insufficienze di iniziative e di capitali di rischio e da assicurare adeguate dimensioni ed un ben qualificato orientamento, anche territoriale, allo sviluppo economico generale del Paese.

La seconda è per un metodo moderno ed efficace di interventi diretti nell'attività economica, che consenta di perseguire finalità di interesse pubblico mediante uno strumento tradizionalmente privatistico che meglio di ogni altro risponde alle esigenze di un'economia di mercato: l'impresa gestita con criteri manageriali, svincolata dalle norme tradizionali della contabilità generale dello Stato e vivificata dagli impulsi del mercato e della concorrenza, in condizioni di parità con le altre imprese economiche.

È questo il modo attraverso il quale si minimizza il costo dello sviluppo e si ottiene quanto nessuna burocrazia, anche la più perfetta, gestita con le norme tradizionali potrebbe dare. Un tale sistema richiede di essere gestito con piena coerenza alla sua natura ed alle sue finalità secondo regole che soddisfino contemporaneamente l'esigenza di economicità delle gestioni aziendali e quella di rispondenza politica del sistema nel suo complesso.

In questo quadro generale, le audizioni e gli interventi dei commissari hanno registrato l'emergere di tre temi di fondo, intorno ai quali hanno ruotato tutte le considerazioni e le riflessioni effettuate. Essi riguardano: l'economicità del sistema e il fondo di dotazione, l'ordinamento del sistema e il suo funzionamento, l'attività di acquisizione e di dismissione delle partecipazioni statali.

1) L'ECONOMICITÀ DEL SISTEMA E IL FONDO DI DOTAZIONE

Sui temi dell'economicità e del fondo di gestione, occorre riconoscere trattarsi di questioni di grande complessità, legate soprattutto al nodo del livello al quale possono coniugarsi le due esigenze del perseguimento dell'obiettivo dell'economicità (previsto dalla stessa legge del 1956, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali) e del rispetto delle direttive provenienti dall'autorità politica. Ancora una volta appare proprio questo il punto da tenere in maggior conto in materia di partecipazioni statali, in quanto la formula dell'ente di gestione fu concepita proprio per contemperare i due a volte opposti stimoli, provenienti l'uno dal mercato e l'altro dalla direttiva politica.

Dovendosi escludere sia la prevalenza dei primi sui secondi, in quanto in tal caso non si giustificherebbe l'esistenza di un sistema di partecipazioni statali, sia la supremazia senza condizioni dei secondi sui primi, per evitare l'ipotesi dell'impresa pubblica gestita con strumenti amministrativi e burocratici, l'esatta definizione del punto di equilibrio sembra essere stata suggerita dalla relazione della Corte dei conti al Parlamento per il periodo 1951-1960, sui risultati delle gestioni dell'IRI e dell'ENI.

In essa è stato sottolineato che il carattere imprenditoriale dell'ente di gestione postula una organizzazione che ne consenta il normale svolgimento in condizioni di equilibrio economico, il che non impedisce che l'impresa, attratta nell'ambito pubblicistico, persegua mediatamente anche finalità di ordine sociale, ma a condizione che ciò avvenga nel rispetto di quell'equilibrio o, nell'impossibilità, apprestandosi dall'esterno i mezzi necessari.

1-a) *Economicità ed oneri impropri*

Sul fatto che l'obiettivo dell'economicità costituisca la dimensione, anche se non la condizione, per l'attuazione delle direttive impartite dall'organo statuale, è emersa una pronunciata uniformità di vedute nel corso dell'indagine, anche se si è verificata una certa diversità di opinioni circa la riferibilità di tale obiettivo anche al breve periodo.

Le considerazioni intorno agli obiettivi della direttiva politica e alle condizioni alle quali perseguirli richiamano poi la *vexata quaestio* degli oneri impropri, ossia del costo economi-

co di determinate direttive il cui perseguimento non collimi con le esigenze di economicità della gestione.

Si tratta di un tema in ordine al quale sarebbe consigliabile per molti versi effettuare un'opera di chiarezza, come il grado di compatibilità o meno di tali oneri con la competitività dell'impresa e la valutazione preventiva che di essi occorre effettuare per consentire all'autorità politica la conoscenza del costo da porre eventualmente a carico della collettività in vista del raggiungimento dei fini pubblici indicati. Il che introduce nel dibattito l'ulteriore tema del fondo di dotazione, i cui rimpinguamenti infatti sono stati finalizzati sia ad incrementare il capitale dell'ente di gestione sia a finanziare i cosiddetti oneri impropri.

1-b) *Fondo di dotazione*

Premesso che la funzione del fondo è «analoga» a quella del capitale sociale dell'impresa privata, specie nel caso di società per azioni, e quindi si pone in termini contabili come posta di pareggio tra attivo e passivo patrimoniali e in termini funzionali come l'insieme dei mezzi finanziari con cui fare fronte al complesso dei rischi ricadenti sull'ente, il problema che si pone è quello dei criteri ai quali riferire la sua determinazione.

A tal fine appare preliminare l'individuazione delle finalità cui il fondo medesimo deve far fronte: esse non possono riferirsi, neanche eccezionalmente, alla copertura degli oneri impropri ma debbono far riferimento alla copertura del fabbisogno finanziario richiesto dal volume programmato di investimenti. Da ciò emerge la duplicità della natura del fondo: privatistica, sotto il profilo giuridico, ma pubblicistica, avuto riguardo alle modalità della sua alimentazione.

Un corretto approccio al problema sembra passare attraverso la chiara individuazione nella direttiva politica di tre elementi chiave, e precisamente: *a*) dei settori in cui intervenire (o modificare l'intervento); *b*) del fabbisogno richiesto dagli investimenti programmati; *c*) del volume complessivo di risorse disponibili da parte del Tesoro, da determinare su di un arco preferibilmente pluriennale. Lo schema è strutturato sul principio secondo il quale è il fondo di dotazione ad essere dimensionato sui programmi e non il contrario.

Tale schema appare corretto sulla base della più moderna teoria post-keynesiana di gestione dell'impresa, che assume come *prius* la fissazione di un determinato volume di investimenti (naturalmente collegato, nel caso delle partecipazioni statali, alle direttive politiche o in esse individuato) alla cui stregua stabilire la dimensione ed i tempi dei flussi dei capitali di copertura determinandone la connessa struttura finanziaria. In tale schema la variabile «esogena» è costituita pertanto dall'individuazione del volume di attività da intraprendere, con la conseguenza che sono le variabili finanziarie del lato passivo a doversi adeguare – nelle loro varie componenti – ai programmi così come fissati e non che questi ultimi debbono essere costretti ad oscillare in relazione ai flussi di copertura, come pure è accaduto in non pochi casi.

Il disegno che emerge implica poi che le perdite di gestione non possano essere coperte da incrementi del fondo di dotazione, anche quando ricollegabili a condizionamenti esterni imposti dall'autorità politica. In tal caso il discorso si riporta sulle tematiche relative alla finalizzazione del fondo di dotazione, oggetto di specifica riflessione nell'ambito dell'indagine e in ordine alle quali si è verificata una certa divaricazione di punti di vista, sotto il profilo sia della tipologia delle finalità sia della stessa ammissibilità del fondo medesimo, la cui necessità è stata da alcuni anche negata salvo per particolari programmi innovativi. L'esigenza del fondo è stata comunque inquadrata in un contesto di adeguata capitalizzazione del sistema, al di fuori del quale essa non troverebbe riconoscimento: eventuali perdite od oneri impropri vanno finanziati con disegno di legge *ad hoc*.

1-c) *Copertura finanziaria degli apporti*

In questa ottica intesa ad imprimere la massima trasparenza possibile al processo decisionale si pone il problema di una revisione delle tecniche contabili con le quali

vengono oggi presentate in bilancio, nei fondi speciali destinati alla copertura dei provvedimenti *in itinere*, le risorse destinate ad incrementare i fondi di dotazione.

È noto che da un punto di vista finanziario queste risorse vengono oggi indistintamente (sia che vadano a coprire perdite di gestione sia che intendano invece finanziare nuovi investimenti) preordinate nel fondo speciale di parte capitale (capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro); i fondi stanziati nella parte capitale del bilancio dello Stato dal punto di vista della copertura, come è noto, possono far riferimento anche ad un aumento del saldo netto da finanziare e quindi, in ultima analisi, dell'indebitamento a carico del bilancio statale.

Questa tecnica di copertura mentre appare sostanzialmente coerente con un'operazione di ricapitalizzazione intesa a sostenere programmi di investimenti, suscita più di un dubbio ove invece utilizzata per ripianare disavanzi; e comunque, in questo ultimo caso, appare scorretto considerare la spesa come diretta ad aumentare il flusso di risorse nette destinate ad investimenti, con le conseguenti ripercussioni su tutti i saldi differenziali di bilancio.

Proprio per ovviare a questa situazione si potrebbe, in via convenzionale (e salvo poi a tradurre questa impostazione in una specifica disposizione legislativa), stabilire che le risorse accantonate a copertura di interventi destinati a fronteggiare disavanzi di gestione debbano essere iscritte nel fondo speciale di parte corrente (tabella B, allegata al disegno di legge finanziaria), mentre quelle preordinate per nuovi investimenti debbano essere iscritte nel fondo speciale di parte capitale (tabella C, allegata al disegno di legge finanziaria).

Una siffatta impostazione, oltre che esprimere con maggiore chiarezza il significato sostanziale dell'operazione che il Governo intende proporre, e che il Parlamento traduce in legge, produce anche un vincolo relativo alle modalità di copertura.

Parlamento e Governo infatti, sul piano del metodo, hanno in più occasioni accolto il criterio in base al quale la stessa legge finanziaria, ove predisponga (in forma diretta, nella parte normativa, o in forma programmatica, nei fondi di copertura) nuove possibilità di spesa di carattere pluriennale, automaticamente ricada nell'ambito di applicazione dell'articolo 4, comma ottavo, della legge n. 468 del 1978: in sostanza sarebbe necessario che nuove o maggiori spese pluriennali di parte corrente siano coperte con un miglioramento effettivo del risparmio pubblico (riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ovvero nuove o maggiori entrate fiscali e/o parafiscali, con esclusione dell'indebitamento).

È chiaro che questo vincolo di copertura, ove applicato correttamente, dovrebbe impedire di coprire, su base pluriennale, trasferimenti agli enti di gestione a ripiano di disavanzi precedenti con un aumento dell'indebitamento a carico del bilancio statale.

1-d) *Conclusioni*

In tutto lo schema emerso dai lavori della Commissione appare in sostanza fondamentale una chiara formulazione della direttiva superiore, tale da indicare anzitutto in termini generali i settori e i volumi dell'intervento ed in secondo luogo le disponibilità del bilancio dello Stato al riguardo, da assegnare mediante singole iniziative legislative in relazione agli investimenti programmati da attuare, il tutto in una dimensione di carattere pluriennale che permetta agli enti di avere chiaro dove intervenire, come finanziarsi e quindi le condizioni alle quali è possibile realizzare utili di bilancio (o evitare perdite di esercizio).

Con una tale impostazione, ritenuta ottimale, risulterebbe tra l'altro agevole la stessa attività di controllo, che dovrebbe limitarsi a valutare gli effetti delle decisioni discrezionali adottate dal sistema, fermi rimanendo i vincoli e gli obblighi imposti dalle direttive enunciate *ex ante*.

2) L'ORDINAMENTO DEL SISTEMA E IL SUO FUNZIONAMENTO

Sui temi dell'ordinamento e del suo funzionamento, è opportuno ricordare preliminarmente che l'attuale assetto – a livello sia politico che operativo – non è riconducibile ad

un disegno iniziale e organico, ma è il frutto di misure stratificatesi nel corso di più di mezzo secolo, in relazione a situazioni diverse fra di loro e che sono ovviamente mutate nel lungo tempo trascorso.

Attualmente il sistema è ordinato su cinque livelli e si dispiega partendo da quello più elevato, costituito dal circuito CIPE-CIPI, attraverso il Ministero delle partecipazioni statali, gli enti di gestione, le società finanziarie capogruppo e in ultimo le società dette operative.

Si tratta di un assetto che ha subìto una notevole evoluzione da quando fu istituito il sistema delle partecipazioni statali, in quanto l'originaria struttura era basata sulla presenza di un solo ente di gestione (l'IRI), che, nel riprodurre uno schema di tipo privatistico, caratterizzato soprattutto da autonomia operativa, non era costretto a soggiacere – pur in presenza di direttive politiche – a condizionamenti (e quindi spesso ai conseguenti oneri impropri) che potessero alterare o quanto meno influenzare la relativa situazione di equilibrio economico.

La istituzione dell'ENI e del Ministero delle partecipazioni statali, unitamente alla previsione di un Comitato di Ministri a quest'ultimo sovraordinato (nonchè la successiva creazione di un'apposita Commissione parlamentare bicamerale), hanno finito con l'alterare – anche per l'IRI – il semplice quadro iniziale, complicandolo sino alla attuale situazione dei cinque o sei gradi dianzi ricordati. È stato naturale, pertanto, l'emergere, nel corso dell'indagine, di una chiara indicazione nel senso di una riduzione del numero dei livelli: la proposta avanzata al riguardo è stata quella di sopprimerne almeno uno, preferibilmente fra i tre organi governativi che presentano i più vistosi difetti di unitarietà decisionale e di responsabilità. Vi è stata pure una singolare proposta «semplificatrice», tendente a sopprimere le società finanziarie con l'elevarle al rango di enti di gestione statale.

2-a) *Orientamenti istituzionali*

Dall'indagine sono complessivamente emersi un generale consenso sull'idea secondo cui spetta all'autorità politica individuare la strategicità dei settori nei quali intervenire e un *range* sufficientemente articolato di proposte di modifiche dell'assetto complessivo.

Si è andati infatti dall'idea di accorpare i Ministeri delle partecipazioni statali e dell'industria, prevedendo per essi poteri di controllo *ex post* sulle singole scelte compiute dalle *holding* una volta che il Parlamento abbia individuato i settori di intervento, alla proposta di mantenere un certo grado di disomogeneità tra i gruppi, fermi rimanendo sia il controllo politico sulla conformità dell'operato degli enti rispetto agli obiettivi programmatici, sia la necessità di confermare la contestualità tra approvazione dei programmi e concessione dei necessari finanziamenti.

È stato anche ipotizzato un assetto nel quale, dopo che il CIPI abbia individuato e indicato le grandi linee strategiche, al Ministero delle partecipazioni statali spetti la identificazione delle politiche di settore e l'ambito operativo del singolo ente, cui sia riconosciuto peraltro il compito decisionale di realizzare le politiche conformi alle direttive del Ministero delle partecipazioni statali, mentre alla società finanziaria sia demandato il compito di gestire il coordinamento della linea di attività delle singole imprese, coerente con le strategie indicate dalle società caposettore e con le condizioni di mercato. Il tutto nel quadro di una adeguata capitalizzazione delle imprese.

Si è osservato che un sistema di rapporti più semplice può essere strutturato in maniera tale che – fermi rimanendo la forma privatistica delle società finanziarie ed operative e il controllo parlamentare sull'operato del Governo – al di sopra dell'ente di gestione non vi sia che il Ministero del tesoro, al quale spetti valutare gli apporti al fondo di dotazione, oltre che l'assegnazione, a fronte di eventuali ed eccezionali oneri impropri, dei mezzi necessari alla loro copertura. Al Tesoro si affiancherebbero, di volta in volta, i Ministeri competenti per le singole direttive e per i controlli sull'attuazione delle stesse, nonchè il CIPE, se la direttiva è tale da richiedere il suo intervento; nessuna funzione di pianificazione esecutiva dovrebbe invece svolgersi al di sopra dell'ente di gestione.

2-b) *Le questioni dell'indirizzo-controllo e la Commissione bicamerale*

In questo contesto si pone ormai in modo oggettivo la necessità di riconsiderare complessivamente lo schema dell'intervento parlamentare in tema di indirizzo-controllo sui programmi degli enti di gestione, quale prefigurato con l'articolo 13 della legge n. 675 del 1977.

È fisiologico che un nuovo organismo (nella fattispecie la Commissione bicamerale per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali), una volta istituito, tenda ad ampliare il proprio spazio di intervento e, in una certa misura, le ragioni di fondo della propria esistenza. E tuttavia proprio l'esperienza di questi anni fa emergere tre ordini di perplessità relative alla natura, ai modi ed ai tempi di tale canale di controllo parlamentare.

Per quanto riguarda la natura dei compiti della Commissione bicamerale, il problema va ricondotto al più generale tema della morfologia dei poteri di controllo e di indirizzo del Parlamento nel vigente assetto costituzionale. Si tratta di materia sulla quale da tempo le riflessioni più accorte sottolineano la sostanziale incertezza con cui si svolgono queste funzioni, proprio in ragione del fatto che esse sono venute lentamente travalicando verso forme di ingerenza in aree che dovrebbero competere esclusivamente ai poteri di autonoma decisione degli enti di gestione.

In sostanza – e si perviene così alle due ulteriore questioni dei modi e dei tempi con cui la funzione di controllo va esercitata –, l'intervento del Parlamento, anche in linea preventiva sui programmi degli enti di gestione, è tanto più significativo e coerente con l'assetto complessivo del sistema costituzionale in ordine alla distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento quanto più si esprime in modo tempestivo su programmi che definiscano, al giusto punto di sintesi, strategicità dei settori di intervento, linee operative e risorse finanziarie da utilizzare, possibilmente su base pluriennale, per la realizzazione dei programmi.

In altri termini, è stato unanimamente rilevato che, se il parere sui programmi interviene quando in realtà gli stessi sono in fase di avanzata attuazione, se nel corso dell'esame dei programmi il *management* degli enti viene continuamente sottoposto ad una sorta di indiretta pressione che non riguarda solo le grandi scelte strategiche, ma anche sovente questioni specifiche, del tutto interne all'autonomia imprenditoriale degli enti medesimi, se infine si perde completamente il raccordo temporale tra strumenti legislativi di finanziamento dei programmi e strumenti di attuazione dei programmi, risulta allora abbastanza evidente che tutto il ciclo del controllo e dell'indirizzo parlamentare (preventivo nella fase dell'emissione del parere sui programmi, presentati dal Governo, concomitante nella fase della loro attuazione, successivo in quella della verifica degli stessi, anche attraverso il canale delle relazioni della Corte dei conti) non soltanto gira a vuoto alla ricerca di un suo punto di equilibrio efficace, ma crea incertezze fra gli operatori.

Sempre più spesso, infatti, da un lato, la Commissione bicamerale si esprime in modo non significativo e comunque intempestivo sui programmi degli enti, inseguendo questioni specifiche e settoriali e realizzando una sorta di pressione sul *management* degli enti molto discutibile da un punto di vista istituzionale, dall'altro il raccordo tra le decisioni finanziarie (assunte dalle Commissioni bilancio, annualmente in sede di legge finanziaria) e l'attuazione dei programmi si sfuoca totalmente, e le decisioni di finanziamento degli enti di gestione vengono assunte in carenza di un quadro effettivamente completo ed aggiornato dei fabbisogni reali, sia pure ricondotti alle opzioni macrofinanziarie che Governo e Parlamento intendono assumere in sede di decisione di bilancio.

In conclusione, tutto il ciclo del controllo parlamentare in questa materia è venuto disponendosi, per un verso, su di un piano di eccessiva attenzione verso questioni specifiche, di pertinenza dell'ambito delle scelte autonome degli enti e, per un altro verso, ha finito di perdere completamente il raccordo tra esigenze finanziarie ed esigenze reali dei programmi degli enti, raccordo la cui attuazione pure era stata uno dei motivi che a suo tempo avevano condotto alla costituzione

della Commissione bicamerale. Tutto ciò in disparte di altre considerazioni di ordine più strettamente organizzativo, che riguardano la obiettiva difficoltà di coordinare in modo efficace i lavori dei parlamentari impegnati, a diverso titolo, nelle due Commissioni bilancio e nella Commissione bicamerale.

Alla luce delle considerazioni suesposte si pone quindi il problema di una revisione complessa di questo ciclo di indirizzo-controllo parlamentare, tale da condurre ad una più precisa delimitazione dei poteri e delle competenze della Commissione bicamerale, raccordandoli in maniera più razionale ai compiti permanenti delle due Commissioni bilancio.

La questione deve essere affrontata con caratteri di urgenza, in maniera da garantire che la nuova legislatura si apra, perlomeno da questo più limitato punto di vista, sulla base o di una nuova cornice normativa in materia (e questa sarebbe la soluzione ottimale) ovvero di una ridefinizione convenzionale, tra le Presidenze delle due Camere, delle attribuzioni e delle modalità operative della Commissione bicamerale, sia pure sulla base di una lettura rigorosa delle norme che attualmente disciplinano le attività della Commissione medesima.

2-c) *La nuova struttura del sistema*

Sotto il profilo più strettamente attinente alla struttura e all'ordinamento del sistema, dall'indagine sono venute chiare indicazioni nel senso di ritenere difficile il ritorno alla situazione più semplice degli anni '30, quando l'ente di gestione era unico (IRI), ma comunque di ritenere escludibile, all'opposto, il passaggio ad una serie numerosa di enti monosettoriali.

In assenza di indicazioni sulla struttura e sulle dimensioni ottime degli enti esistenti sono emersi orientamenti tali per cui, nella riaffermazione del carattere imprenditoriale e della necessità di un'adeguata capacità di autofinanziamento, apparirebbe preferibile per l'ente di gestione una figura di *holding* pubblica *multi-business* all'interno di comparti tra loro omogenei, la quale indirizzi la propria attività alla determinazione, a livello di gruppo, di adeguate sinergie fra imprese, da realizzarsi tramite società per azioni (finanziarie ed operative) idonee perciò al conseguimento di un *cash flow* autonomo, capace di coprire il fabbisogno finanziario degli investimenti.

La scelta dell'ente dalle competenze omogenee, finalizzata anche alla eliminazione delle aree di compresenza, dovrebbe accompagnarsi ad una tendenziale unificazione degli statuti, all'interno dei quali, tra l'altro, risultino esaltati gli obiettivi di efficienza e di imprenditorialità e rimanga chiarito il confine tra l'area di autonomia organizzativa e decisionale dell'ente e quella invece in cui opera la riserva di legge. Con un tale quadro si verrebbe peraltro incontro anche all'esigenza – sottolineata nel corso dell'indagine – di porre rimedio agli inconvenienti determinati dal fatto che vi sono imprese operanti nello stesso settore che fanno capo ad enti diversi.

In definitiva, lo schema generale che si è andato auspicando si basa, sostanzialmente, sulla caratteristica di fondo per cui – pur non potendosi escludere l'assunzione, sia pure in quanto dettata da provvedimenti legislativi, da parte delle partecipazioni statali di iniziative che comportino rischi elevati e prospettive differite di redditività, non meno che la creazione di «esternalità» suscettibili di mutare favorevolmente le condizioni generali di redditività di tutti gli investimenti (per tale via dando luogo ad un modello caratterizzato da una sorta di moltiplicatore indiretto) – la connotazione permanente del sistema deve risiedere nella sua imprenditorialità o per meglio dire nell'esaltazione delle capacità imprenditoriali che esso presenta e quale appare più che mai necessaria nell'attuale fase congiunturale.

La «formula» delle partecipazioni statali dovrebbe dunque risultare pertanto caratterizzata:

dal rispetto della logica di impresa;

dall'impiego dei fondi di dotazione come capitale di rischio e non come sovvenzione;

dalla capacità delle aziende a partecipazione statale di assumere le iniziative necessarie allo sviluppo del Paese che, anche in presenza di incentivi, non siano realizzate e/o realizzabili dagli operatori privati;

da condizioni di finanziamento che non

comportino nè privilegi nè oneri prevedendo, ove necessario, senza artifici, le indispensabili misure di compensazione.

Altra caratteristica operativa del sistema delle partecipazioni statali dovrebbe poi consistere nella sua articolazione in pochi gruppi settoriali integrati, tale da rappresentare strutture omogenee dal punto di vista sia finanziario che produttivo: da questa caratteristica deriva la possibilità – grazie al coordinamento svolto dall'ente di gestione – di meglio valorizzare le capacità tecniche e manageriali polivalenti e le complementarietà produttive e di mercato (pur nell'ambito di comparti individuati) delle aziende operanti nei vari segmenti, assicurando ai gruppi nel loro complesso una capacità di iniziativa maggiore di quella risultante dalla sommatoria delle singole aziende separatamente considerate.

2-d) *I controlli esterni e i meccanismi decisionali interni*

L'indagine ha altresì avuto modo di soffermarsi sui problemi dei controlli esterni sugli enti di gestione e sui meccanismi decisionali interni. Sul primo punto è emerso un convincimento abbastanza diffuso verso la necessità di un'attenuazione dei controlli di carattere formale e giuridico, in una con la richiesta che venga prestata maggior attenzione alla particolarità delle decisioni e delle conseguenze di taluni investimenti.

Sul secondo punto, relativo ai meccanismi decisionali interni, è altresì emerso un orientamento che va nel senso di accentuare il controllo di gestione – in linea con la riconosciuta natura imprenditoriale della *holding* – il che implica l'evidenziazione della responsabilità del *manager* in caso di scostamento del risultato rispetto all'andamento tendenziale prestabilito, in conformità peraltro con il modello già da tempo perseguito nell'ambito del settore privato. È stata altresì messa in luce la necessità di inserire elementi di maggiore chiarezza (e di maggiore coerenza con il carattere imprenditoriale degli enti e delle imprese) nel sistema delle decisioni sulle nomine.

Comunque è apparso chiaro che, poichè gli obiettivi pubblici indicati dallo Stato e le esigenze di economicità proprie del sistema delle partecipazioni statali trovano la sede elaborativa della loro compatibilità e della loro mediazione nell'ente di gestione, è quest'ultimo ad essere responsabile verso l'autorità politica del corretto ed efficace perseguimento dei fini pubblici assegnati. Per altro verso, l'ente di gestione deve salvaguardare, con la sua, l'autonomia dell'impresa, evitando che quest'ultima si assuma «sponsorizzazioni» politiche dietro le quali nascondere l'inefficienza della propria gestione.

Da questo discorso discendono le diverse competenze in ordine alla nomina di dirigenti. A livello di ente di gestione, la scelta dei massimi vertici discende per legge dal Governo che ne assume la responsabilità politica; al riguardo, sarebbe opportuno che il Governo si attenesse più scrupolosamente ai chiari criteri previsti dalla legislazione in vigore.

A livello di impresa, il potere di scelta dei dirigenti delle società rientra nelle prerogative dell'azionista di maggioranza, e cioè, rispettivamente, dell'ente di gestione e delle finanziarie capogruppo, in vista del raggiungimento dei relativi fini imprenditoriali. Sul piano sostanziale, deve essere comunque riaffermata la già ricordata necessità, inderogabile per imprese inserite in un'economia di mercato, che esse siano gestite da dirigenti aventi sicura attitudine ad assolvere correttamente ed efficientemente i compiti ai quali sono preposti e di evitare – anche attraverso norme statutarie *ad hoc,* ai vari livelli di riferimento – il fenomeno cosiddetto dei «controllori-controllati», pur assicurando l'indispensabile funzione spettante, secondo l'ordinamento vigente, all'azionista di maggioranza.

2-e) *Il ruolo del sistema delle partecipazioni statali*

Sempre sul punto dell'ordinamento e del suo funzionamento, un altro elemento che è emerso è il ruolo che il sistema delle partecipazioni statali deve svolgere nel contesto più ampio dell'economia del Paese, ruolo identificato nella gran parte dei casi non in una funzione di sostegno di settori in crisi o in una

modalità operativa sui mercati diversa – sotto il profilo degli strumenti e degli obiettivi – da quella del settore privato, bensì in una funzione di abbattimento dei vincoli per un dispiegamento efficace di una politica di accumulazione in armonia con le scelte strategiche a favore di settori traenti (infrastrutture) e ad alta tecnologia.

Tale collocazione strategica presuppone apporti finanziari soprattutto costanti (anche a prescindere dalle dimensioni) e non esclude (ma anzi si coniuga con) l'idea della realizzazione di continue *joint ventures*. Lo scenario di fondo è un modello complessivo di propulsione e modernizzazione dell'economia nel quadro delle leggi di mercato, ivi compresi i settori in crisi, contribuendo a dotare il sistema di un'elevata competitività anche in campo internazionale.

In generale, comunque, non esistono limiti di presenza determinabili *ex ante*. In via di principio, l'intervento delle partecipazioni statali può essere esteso o compresso in funzione delle finalità che il Paese si propone. Peraltro, tale intervento va limitato rigorosamente ai casi nei quali esso si riveli essenziale ed indispensabile per il perseguimento di obiettivi di carattere generale e che debbono in ogni caso essere subordinati a ben precise finalità in armonia con le esigenze di sviluppo del sistema economico. In ogni caso appare sempre auspicabile il conseguimento delle condizioni che consentono la partecipazione di larghi strati di risparmiatori privati al capitale delle società controllate facenti capo all'ente di gestione in modo da creare stimoli e verifiche alla efficienza delle gestioni.

In definitiva, dunque, appare indispensabile il compito dello Stato di formulare le direttive che riguardano le partecipazioni statali in ordine al perseguimento di questo o quel fine di interesse generale, approvare i relativi programmi di investimento e constatarne i risultati alla luce degli obiettivi perseguiti. Pertanto, il campo di intervento delle partecipazioni statali è stabilito dallo Stato in funzione della sua politica economica, con decisioni prese di volta in volta circa l'opportunità dell'ingresso in nuovi settori o, per altro verso, dello smobilizzo di posizioni preesistenti.

3) ACQUISIZIONI E DISMISSIONI DELLE PARTECIPAZIONI

Il tema verte sui criteri e sui procedimenti più opportuni da seguirsi dagli enti a partecipazione statale nella attività di acquisto o di cessione di partecipazioni azionarie, nel caso in cui tali operazioni rivestano una rilevanza rispetto alla politica di intervento o di abbandono in un determinato settore economico. L'attualità dei recenti eventi in materia ha indotto la Commissione ad occuparsi prevalentemente del tema delle dismissioni, il quale peraltro pone problemi analoghi – *mutatis mutandis* – a quelli relativi alle acquisizioni.

Venendosi così al tema particolarmente attuale delle dismissioni, logicamente e funzionalmente connesso ai temi già trattati della economicità del fondo di dotazione, dell'ordinamento e del funzionamento del sistema delle partecipazioni statali (dal momento che l'acquisizione – o la vendita – di partecipazioni azionarie finisce con l'avere riflessi sulla struttura dei bilanci degli enti di gestione e sulla implementazione delle grandi scelte strategiche all'interno delle quali essi si trovano ad operare), occorre far presente che il primo problema emerso – ancora una volta – è stato proprio quello di contemperare la indiscussa prerogativa di indirizzo (e/o di vigilanza) spettante e delegata al Ministro delle partecipazioni statali, con l'autonomia decisionale da riconoscere agli enti di gestione, anche se è apparso subito non agevole procedere alla definizione delle singole sfere di responsabilità delle due realtà istituzionali costituite dall'ente di gestione e dal Ministero.

La complessità del problema è stata d'altra parte riaffermata, sia pure implicitamente, dalla Corte di cassazione a sezioni riunite, la quale – nel respingere di recente un ricorso basato sulla necessità di una previa autorizzazione da parte di detto Ministero per ogni operazione di acquisto o cessione di attività da parte di un ente di gestione – ha richiamato l'attenzione sul fatto che non è mai esistita una disposizione di legge che preveda, almeno nel caso dell'IRI, un tale tipo di potere autorizzatorio.

Nonostante tale pronuncia rimane tuttavia

irrisolto il problema più generale delle procedure e soprattutto dei rapporti che devono intercorrere tra l'ente di gestione ed il Ministro nelle delicate trattative in vista di una ristrutturazione del complesso delle partecipazioni che il singolo ente di gestione si trova a detenere.

D'altro canto, nella stessa recente relazione finale dell'apposita Commissione istituita presso il Ministero delle partecipazioni statali, mentre da un lato sembra pervenirsi alla conclusione secondo cui deve essere riconosciuta, sulla base dell'ordinamento in vigore, la piena autonomia manageriale e la piena responsabilità degli enti di gestione in materia di acquisizioni e di dismissioni, d'altro lato è stato riconosciuto il potere da parte del Ministro di esercitare la vigilanza su tale tipo di decisioni. Il punto, quindi, nodale rimane quello di definire una linea di sintesi e di compatibilità nella quale entrambe le due esigenze possano trovare soddisfacente soluzione.

3-a) *Le procedure*

L'indagine comunque ha fatto emergere la necessità del varo di un quadro normativo di riferimento in una materia come quella delle acquisizioni e delle dismissioni di attività, che va inquadrata – sotto il profilo contenutistico – sia in un contesto di continuo arbitraggio di portafoglio (che si realizza attraverso la cessione di attività non strategiche e quindi anche remunerative), sia in vista dell'acquisizione e della concentrazione di risorse nei settori congeniali al sistema delle partecipazioni statali (così come individuati sulla base delle scelte strategiche effettuate a livello politico), sia ancora per incrementare *tout court* i flussi di cassa.

Il modello emerso sul piano delle procedure è quello di un ridimensionamento dell'attività tradizionale burocratica del Governo (autorizzazioni e circolari) a vantaggio invece di una intensificazione dell'attività di indirizzo politico verso i *targets* ritenuti strategici: questa attività potrebbe consistere nella indicazione di obiettivi coerenti con le sovrane delibere del Parlamento ed espressi in termini generali, mentre a ciascun gruppo sarebbe demandato il compito autonomo di individuare la singola azienda da acquisire o da dismettere.

Lo schema pertanto presuppone la previa distinzione – soprattutto di responsabilità oggettiva – tra il polo politico e quello imprenditoriale e contempla ovviamente un elevato grado di riservatezza per tutta l'attività precontrattuale, nel corso della quale tuttavia il Ministro deve essere posto in grado di esercitare i propri poteri di vigilanza mediante un'informativa costante, per le vie brevi, fornita dagli enti di gestione e/o dai rappresentanti del Ministero negli organi deliberanti dell'ente di volta in volta interessati.

A questi ultimi poi va riconosciuta la responsabilità per gli aspetti gestionali, in ordine ai quali va esclusa ogni ipotesi di cogestione da parte del Ministero, cui spetta altresì il compito di una valutazione *ex post* – e nel foro interno del sistema – della economicità dell'operazione, nonchè il raccordo con le scelte strategiche individuate a livello politico.

Il modello delineato si orienta quindi verso l'esclusione di una approvazione formale e burocratica preventiva o di una valutazione parallela e costante da parte del Ministero, cui peraltro è riconosciuto il diritto di formulare osservazioni, almeno nella prima fase di tutta l'attività precontrattuale. È opportuno precisare comunque che tali rapporti debbono inserirsi in un contesto caratterizzato da riservatezza e snellezza, per assicurare il buon fine e la stessa economicità dell'operazione e quindi dei relativi riflessi sul bilancio dell'ente di gestione interessato.

Pertanto anche sul tema delle dismissioni sembra che lo schema operativo che emerge dalle indicazioni raccolte nel corso dell'indagine ruoti sul concetto di fondo di limitare gli interventi normativi e formali da parte del Ministero a vantaggio sia dell'espressione di orientamenti politici sostanziali sia di una esaltazione dell'autonomia dei singoli enti.

Non si tratta pertanto – nel prospettare soluzioni – di agire su di un piano formale-proceduralistico di individuazione delle metodologie e degli strumenti con cui gestire il rapporto tra Ministero ed ente di gestione in relazione alla attività di dismissione, quanto

piuttosto di avere riguardo alla individuazione di schemi operativi flessibili i quali comunque distinguano i diversi livelli di competenza.

In via generale appaiono centrali la necessità – dopo l'*input* iniziale – di una costante e tempestiva informazione al Ministro circa gli accordi che si vanno delineando e, nell'ambito dello schema così come delineato ed improntato a flessibilità e praticità, la esigenza di una rivalutazione dell'istituto del silenzio-assenso da parte del Ministro o comunque dell'esaltazione del carattere altamente informale del suo nulla osta, indispensabile per il prosieguo delle trattative e che presuppone d'altro canto un'attività informativa costante da parte dell'ente di gestione nei confronti del Ministro da realizzarsi soprattutto evitando ritardatrici burocratizzazioni.

Proseguendo sull'argomento, va chiarito che non appare opponibile a terzi un'eventuale norma presente nel singolo statuto in ordine alle procedure da seguire una volta che sia stato avviato l'*iter* per la modifica della struttura finanziaria delle partecipazioni. Si tratta infatti di un'osservazione, che peraltro può essere estesa sia alla circolare che al nulla osta informale del Ministro che non influisce, a prescindere appunto dal contenuto dello statuto, sulla piena autonomia civilistica (e quindi nei confronti dei terzi) dell'ente di gestione, così come d'altra parte riconosciuto dalla stessa legge istitutiva delle Partecipazioni statali, che qualifica come «autonomi» gli enti di gestione.

3-b) *L'omogeneità delle procedure*

Emerge quindi la necessità di un'armonizzazione della normativa dei vari enti, che appare in tutta la sua chiarezza solo che si rifletta sulla situazione attuale, per la quale, mentre l'IRI, come ha sentenziato la Corte di cassazione, detiene i pieni poteri sulla decisione circa l'acquisto o la vendita della singola partecipazione, (poteri collegati alla polisettorialità statutaria della sua area di intervento), l'ENI e l'EFIM (in quanto tendenzialmente monosettoriali per statuto) si trovano un una situazione di segno contrario, dal momento che il decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1976 ha stabilito in via generale che al Ministero rimane la competenza di autorizzare, nei casi previsti dalle disposizioni in vigore, l'assunzione di partecipazioni in nuove società e la cessione o il trasferimento di partecipazioni azionarie, laddove «i casi previsti dalle disposizioni vigenti» sono riferibili esclusivamente all'ENI e all'EFIM.

Per quanto riguarda l'ENI, tuttavia, l'autorizzazione è condizionata a specifiche circostanze relative – per le acquisizioni – alla configurabilità della decisione come intervento in settori diversi da quelli istituzionali e – per le dismissioni – alla riduzione della preesistente partecipazione al di sotto della quota di controllo, mentre, per quanto riguarda l'EFIM, l'obbligo autorizzativo è limitato alle dismissioni.

È proprio tale groviglio normativo, dunque, che rende opportuna l'espressione di un orientamento preciso, di cui sarebbe consigliabile un allineamento sullo spirito complessivo che è emerso dall'indagine e che va nel senso del riconoscimento della dovuta importanza del carattere pienamente imprenditoriale e, sotto il profilo delle modalità di conduzione, privatistico degli enti di gestione, pur nella conferma della priorità dell'indirizzo politico.

CONCLUSIONI

Nel corso dell'indagine è emersa con particolare evidenza la grande importanza che il sistema delle partecipazioni statali riveste nonchè il ruolo determinante che esso può svolgere per l'attuazione di una politica di sviluppo che intenda perseguire obiettivi quantitativi e qualitativi.

È emersa altresì la validità di alcune scelte di fondo che stanno a base del sistema e che hanno caratterizzato la linea di sviluppo di questo dopoguerra.

Vi è stato in particolare un largo accordo sull'esigenza di chiarire alcuni punti dell'ordinamento e del funzionamento delle partecipazioni statali in modo da garantirne il pieno svolgimento e il possibile apporto ad uno sviluppo equilibrato del Paese.

Se ora si intende trarre delle conclusioni da tutte le considerazioni esposte in precedenza,

occorre sinteticamente ricordare che dall'indagine nel suo complesso sembrano emergere tre istanze, che si pongono come tre aspetti di un'unica idea.

Il concetto di base è la necessità di chiarire meglio il punto di equilibrio tra istanze politiche ed esigenze di autonomia dell'ente di gestione in maniera tale che la rivalutazione di tali esigenze venga inquadrata in un disegno in cui le decisioni strategiche e finali spettino all'autorità politica.

Il riconoscimento della rivalutazione del momento dell'autonomia gestionale dell'ente si riconnette poi a tre concetti.

Anzitutto, l'esercizio dei poteri spettanti al polo politico in forme, contenuti e tempi diversi; in secondo luogo, una semplificazione delle strutture e dell'apparato normativo-istituzionale; in terzo luogo, la individuazione di controlli sostanzialmente diversi da quelli effettuati fin d'ora.

A) *Poteri spettanti all'autorità politica.*

Sul primo punto, premesso che alla mano pubblica andrebbero riservati preferenzialmente soprattutto i settori ad alta tecnologia e che, più in particolare, i servizi radiotelevisivi andrebbero gestiti con una formula diversa rispetto a quella delle partecipazioni statali, occorre partire dal presupposto che il vincolo di economicità costituisce la dimensione entro cui collocare l'attuazione delle direttive impartite dall'organo politico. Ciò significa che una prima conclusione può riguardare il contenuto di tali direttive, da individuare nella fissazione dei settori e delle finalità strategiche che si ritengono da perseguire.

Con successivi e singoli disegni di legge, collegati a programmi di investimento pluriennali, distinti sulla base del carattere immediato e differito del ritorno, si provvede a stabilire gli apporti ai fondi di dotazione. Questi ultimi devono poi essere considerati come capitale sociale e quindi deve essere esclusa una loro utilizzazione per finalità connesse al ripiano di perdite. Ove pertanto fosse stato deciso un investimento a redditività differita o dalle marcate caratteristiche sociali, deve essere lo stesso disegno di legge a specificare la copertura finanziaria per gli oneri particolari connessi.

In un tale schema, spetta poi all'ente tradurre gli impulsi nella programmazione di un determinato volume di investimenti, cui correlare una determinata provvista finanziaria (tenuto conto ovviamente della quota a carico dello Stato), individuando le migliori condizioni di gestione in cui tutto ciò può trovare realizzazione. Al riguardo, secondo la Commissione va interrotta la prassi dell'autorizzazione agli enti di gestione di emettere titoli con ripiano intero a carico del bilancio dello Stato.

In un'ottica di trasparenza e responsabilità dei processi decisionali, si ritiene opportuno studiare una distinta impostazione contabile (nei fondi speciali destinati a copertura dei provvedimenti *in itinere*) per le risorse finalizzate a copertura di ripiani di disavanzi accumulati dalle società operative, rispetto a quelle destinate, in sostanza, a nuovi investimenti. Al riguardo si potrebbe, in via convenzionale, stabilire che gli accantonamenti di fondo speciale destinati a coprire disavanzi di gestione debbano essere iscritti nella parte corrente dei fondi di copertura (tabella B, allegata al disegno di legge finanziaria), mentre gli accantonamenti preordinati per nuovi investimenti debbano essere iscritti nella parte in conto capitale (tabella C, allegata al disegno di legge finanziaria).

Questa impostazione, oltre che esprimere con maggiore chiarezza il significato sostanziale dell'operazione che il Governo propone, produce anche un vincolo relativo alle modalità di copertura. Infatti, secondo l'orientamento accolto dalle Commissioni bilancio del Senato e della Camera e dal Governo, la stessa legge finanziaria, ove predisponga (o in forma diretta nella parte normativa o in forma indiretta nei fondi di copertura) nuove possibilità di spesa di carattere pluriennale, ricade automaticamente nell'ambito di applicazione dell'articolo 4, comma 8, della legge n. 468 del 1978: nuove o maggiori spese pluriennali di parte corrente devono pertanto essere coperte con un miglioramento effettivo del risparmio pubblico (riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ovvero nuove o maggiori entrate reali, con esclusione dell'indebitamento).

È chiaro che questo vincolo di copertura dovrebbe, ove correttamente applicato, impedire di coprire, su base pluriennale, trasferimenti agli enti di gestione a ripiano di disavanzi precedenti con un aumento dell'indebitamento a carico del bilancio dello Stato.

B) *Struttura del sistema delle partecipazioni statali*

Sul secondo punto (semplificazione dell'apparato normativo ed istituzionale), alla luce delle funzioni dell'ente in termini di arbitraggio strategico di portafoglio, si può stabilire anzitutto che va superata l'attuale struttura polisettoriale dell'ente di gestione, a vantaggio di una netta e chiara divisione per omogeneità di comparti di competenza di ciascun ente, omogeneità da assestare intorno alle due grandi direttrici costituite dal settore manifatturiero e sostanzialmente da quello chimico-energetico.

Un punto da sottolineare è che, se è vero da un lato che compito esclusivo dell'ente di gestione – una volta ricevuti gli indirizzi – è di provvedere alla relativa attuazione, è vero pure che in una materia di grande rilevanza come quella delle acquisizioni o delle dismissioni, occorre un quadro normativo chiaro che stabilisca le modalità con cui le relative decisioni debbano trovare attuazione. Il Ministro pertanto non può essere ritenuto responsabile delle scelte dell'ente se non indirettamente quando le decisioni di quest'ultimo abbiano sostanziato uno scostamento dalle direttive e non certo per la parte relativa alle conclusioni contrattuali – che evidentemente non implicano responsabilità legali del Ministero – o alla identità della controparte.

Una conclusione importante che si può suggerire è quella della unicità degli statuti degli enti, con un'estensione del modello IRI agli altri, in quanto – come ha confermato la stessa Corte di cassazione – più coerente con la figura dell'ente di gestione, non sottoposto a vincoli particolaristici e a schemi organizzatori di marca amministrativa, secondo quella che era poi la formula originaria delle partecipazioni statali.

Sempre in materia ordinamentale la Commissione sottolinea la necessità di evitare la proliferazione delle consociate e delle fiduciarie costituite in collegamento degli enti di gestione e ciò non solo per far fronte ad un'esigenza astratta complessiva ma anche per evitare tecniche contabili del tutto particolari che valgono a celare i risultati effettivi.

Più in generale, la Commissione, considerata l'esigenza di inquadrare più organicamente il sistema delle partecipazioni statali nell'ambito della politica di programmazione, e comunque di stabilire un collegamento più netto con la politica economica, anche di carattere congiunturale, giudica insufficiente la qualità dell'attuale coordinamento per motivi di carattere strutturale e ritiene, specialmente ove si dovesse procedere ad una più organica ed efficace riorganizzazione dei Ministeri in vista di una moderna strategia di sviluppo, che sarebbe opportuno riconsiderare attentamente come e dove collocare il centro di indirizzo e di responsabilità politica di questa complessa materia. Sono state al riguardo avanzate varie ipotesi, peraltro subordinate a decisioni più ampie: infatti una riorganizzazione del solo settore delle partecipazioni statali rischierebbe di non soddisfare adeguatamente le esigenze di coordinamento emerse nel corso dell'indagine.

C) *Controlli*

Sul terzo punto (relativo ai controlli) una prima conclusione può riguardare il fatto che – sulla base di tutto lo schema delineato in precedenza – all'autorità politica spettano solo controlli *ex post*, da svolgersi nel foro interno del sistema tali da focalizzarsi sull'avvenuto scostamento o meno da parte dell'ente rispetto alle direttive e, in particolare, alle indicazioni circa i settori ritenuti strategici.

Infine, su di un terreno più squisitamente istituzionale, sembra emergere con chiarezza l'esigenza di una revisione radicale dell'attuale assetto del ciclo parlamentare di indirizzo-controllo sui programmi degli enti. In particolare, l'idea che sembra evidenziarsi è quella di una semplificazione dell'attuale schema di controllo, riconducendo se possibile tutto il

ciclo nell'ambito delle sole Commissioni bilancio delle due Camere.

Ove comunque non fosse possibile concretizzare tale prospettiva, occorrerebbe in ogni caso riconsiderare in modo estremamente puntuale sia le competenze della Commissione bicamerale per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, sia soprattutto il suo coordinamento operativo con le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento: l'esperienza di questa ultima legislatura ha fatto emergere problemi molto seri di duplicazione e complicazione di tutte le procedure di controllo, problemi che, in definitiva, tolgono incisività ed autorevolezza all'azione del Parlamento. Si richiedono pertanto in questo settore interventi immediati e tali da consentire fin dalla prossima legislatura che l'azione di controllo parlamentare si svolga in una cornice normativa nuova.

Quanto poi alle modalità e ai tempi di tale controllo, esso dovrebbe esaurirsi con tempestività ed efficacia nella fase del parere preventivo sui programmi, evitando assolutamente di inseguire questioni specifiche la cui soluzione deve rimanere nell'ambito dell'autonomia imprenditoriale degli enti. Infine, in questo contesto si colloca anche una rivitalizzazione del canale di controllo costituito dalle relazioni della Corte dei conti sui consuntivi degli enti, canale fin qui poco esplorato ed utilizzato sul piano delle procedure, ma invece assai ricco di potenzialità soprattutto se opportunamente orientato dalla volontà politico-parlamentare».

In particolare, i tre punti su cui ho ritenuto di dover modificare lo schema di documento presentato in un primo tempo riguardano i poteri spettanti all'autorità politica, la struttura del sistema e il tema dei controlli.

Sui poteri spettanti all'autorità politica si è posto come indispensabile un orientamento di conferma della priorità degli indirizzi politici ed è stato ritenuto affidabile il sistema di collocazione contabile dei flussi finanziari che partono dallo Stato e si indirizzano agli enti di gestione.

Sul tema della struttura del sistema, è stata condivisa da tutti l'idea di una semplificazione dell'attuale stratificazione, nonchè l'orientamento di affermare l'unicità degli statuti e la monosettorialità degli enti medesimi.

Infine, in tema di controlli, ribadita la competenza da parte dell'autorità politica ad effettuare controlli *ex post*, si è convenuto di semplificare l'attuale schema di controllo parlamentare riconducendo tutto il ciclo nell'ambito delle sole Commissioni bilancio delle due Camere.

In definitiva, ritengo di poter affermare che il documento in esame rappresenta uno sforzo obiettivo per tener conto degli orientamenti espressi dalle varie forze politiche, come testimoniato anche dalle modifiche di non poco conto introdotte rispetto allo schema originale.

A me pare che sia importante dopo molti dibattiti stabilire dei punti fermi, tenendo conto che al Ministero stanno nascendo dei gruppi di lavoro.

Questo documento conclusivo da me proposto può essere approvato in tutto, in parte, o addirittura rifiutato in blocco. Se si intende approvarlo, sarei molto grato se coloro che desiderano proporre degli emendamenti – mi pare sia il caso del Gruppo socialista – potessero enunciarli fin d'ora per poi stilarli con calma. Se poi gli emendamenti sono tali da non poter essere inseriti nel documento, potrebbero eventualmente essere riportati in allegato al documento stesso; penso che ciò potrebbe rivelarsi utile, perchè alcune cose è bene dirle con estrema chiarezza, anche se, nei limiti del possibile, è più opportuno trovare delle convergenze. Per esempio, ho parlato già con il senatore Massimo Riva dicendogli che non mi sentivo di inserire in questo documento alcune sue osservazioni, pur ritenendole in parte fondate.

Se poi qualcuno – ma spero che ciò non accada – vorrà presentare uno schema di documento totalmente diverso potrà farlo liberamente. Tutto ciò dovrà verificarsi durante le prossime settimane, così una volta terminata la sessione di bilancio, potremo iniziarne la discussione.

Se non vi sono osservazioni, darei la parola ai colleghi che desiderano intervenire nella discussione in modo da registrare le varie posizioni rispetto allo schema di documento

conclusivo. Sarei molto grato, lo ripeto, se coloro che non condividono in pieno tale documento esponessero chiaramente le loro perplessità.

Dichiaro quindi aperta la discussione sullo schema di documento conclusivo da me illustrato.

CALICE. Come Gruppo comunista, apprezziamo il complesso lavoro svolto dal Presidente, il quale, in qualche modo, ha anche tenuto conto di una serie di indicazioni venute dal Gruppo stesso.

Vorremmo porre una prima questione, a cui ha già accennato lo stesso Presidente. Noi intendiamo presentare un nostro schema di documento, ma preferiremmo, nello spirito in cui si è lavorato finora, pur avendo posizioni formalmente differenziate, che, tuttavia, i documenti potessero essere presentati in Aula in modo contestuale. Questo per una ragione che non è formale, ma di sostanza: chi dovrà tener conto dei diversi indirizzi e direttive potrà avere il quadro complessivo delle posizioni emerse in Commissione.

Molto schematicamente, pur avendo apprezzato che tutta una serie di questioni siano state recepite nella relazione del Presidente, vorrei segnalarne altre che non sono state affrontate con la radicalità con cui avremmo voluto fossero affrontate. La prima questione di fondo è che non riusciamo a capire dalla relazione, in modo chiaro e netto, quali sono i compiti dell'impresa pubblica all'interno di un sistema di economia mista, costituzionalmente garantito. In questo campo, pur non volendone fare la storia, vi sono stati determinati momenti in cui tali compiti sono stati abbastanza evidenti. C'è, comunque, confusione e mancanza di chiarezza e, per quel che riguarda la gestione quotidiana, essa è affidata a improvvisazioni preoccupanti.

A questo proposito vorrei ricordare che nessuno ha mai chiarito, e meno che mai è chiarito nel documento, cosa è strategico e cosa non è strategico nella partecipazione statale. Lo stesso dibattito, su casi che è inutile ricordare, ha migliorato i rapporti tra autorità politica e autorità imprenditoriale (impresa pubblica), ma non ha ancora portato ad una definizione, almeno per quanto ci riguarda, soddisfacente. Premetto che sarà difficile per noi individuare determinate direttive, ma per citare un altro caso di gestione affidata alle forze in campo, si è persa nella nebbia la discussione fatta sui patti parasindacali di Mediobanca ed è diventato sconcertante l'uso che di questo strumento pubblico è stato fatto in occasione di recenti conflitti. Cito questi esempi per dire che eravamo partiti proprio dalla necessità di chiarire in modo netto il ruolo dell'impresa pubblica, in modo netto abbiamo anche detto che non ci rifiutiamo di discutere tutta una serie di questioni poste dal presidente Ferrari-Aggradi, e cioè la managerialità dell'impresa pubblica, il suo carattere di impresa e quindi la capacità di sopportare i rischi e le questioni dell'economicità, ma per noi, dal punto di vista delle finalità, non sono chiari gli obiettivi che si pongono al sistema delle partecipazioni statali. È un capitolo che intendiamo approfondire, ma qui lo pongo solo come uno dei motivi di fondo della nostra posizione rispetto alla relazione del Presidente.

Sintetizzo in modo molto schematico che, dentro la nostra logica, la quale prevede un sistema di programmazione e prevede, quindi, una politica industriale, al limite, si potrebbe fare a meno di un Ministero di indirizzo e di vigilanza sulle partecipazioni statali. In proposito vi è una discussione aperta da approfondire: sostituire a questo Ministero un Ministero dell'economia o riportare le competenze delle Partecipazioni statali all'interno del Bilancio.

Ci rendiamo conto che si tratta di questioni da maneggiare, almeno in fase di transizione, con grande accortezza, e, tuttavia, non è soddisfacente per noi il prendere atto della riproposizione pura e semplice dell'autorità politica rimessa nelle mani del Ministero del bilancio.

Voglio sollevare anche un'altra questione che avrebbe meritato un maggiore approfondimento. Quando parliamo di programmazione, non intendiamo solo porre le questioni della politica industriale, del rapporto tra impresa pubblica e privata, della differenziazione di intervento territoriale, ma intendiamo porre anche la questione per cui dentro una politica industriale dovrebbe essere pur concepita una politica di salvataggi. La questione è invece

trattata «a spizzichi e bocconi»; per esempio, la GEPI svolge questa funzione e io non dico che dobbiamo indulgere alla «gepizzazione», ma vi è la necessità di un coordinamento, di una discussione più globale anche rispetto ad eventuali salvataggi di settori industriali.

Un'altra questione che meriterebbe una discussione è quella della democrazia industriale, che non trovo nella relazione del Presidente. La questione si può porre in un duplice senso. Si può partire dal punto minimale, che è quello della valorizzazione del protocollo fatto dai sindacati con le imprese IRI sulla contrattazione, e quindi dalla valutazione degli investimenti fatta insieme secondo una logica che è tradizionale nel ruolo del sindacato e nei rapporti delle imprese.

Saremmo interessati a conoscere l'opinione della maggioranza anche su qualcosa di più avanzato che non prefiguri forme di rappresentanza dentro agli organismi di direzione dell'impresa, ma che richiami le esperienze dei consigli di gestione nell'impresa pubblica.

Per quanto riguarda la stessa questione della nomina dei dirigenti, signor Presidente, il senatore Crocetta ha esposto la nostra opinione circa l'opportunità che, a livello di giunta esecutiva, siano i *managers* interni a rappresentare questi organi, sia pure prevedendo forme di nomina governativa, perchè non si saprebbe quale possa essere il potere di investitura, prevedendo invece, per il consiglio d'amministrazione, altre procedure. Ma sulla questione della nomina degli enti delle partecipazioni statali c'è la disapplicazione di una normativa su cui una qualche riflessione andava fatta, come diceva il senatore Riva, cioè quella della legge n. 14 del 1978; infatti, se bisognava approfondire ciò che prevede questa legge, lo si poteva fare anche nelle relazioni, individuando le procedure attraverso le quali si arriva ad indicare certe responsabilità, le motivazioni per cui si arriva ad individuare determinate persone e, soprattutto, qual è la politica che determinate persone ritengono di fare rispetto all'ente che sono chiamate a presiedere.

Ora, per quanto concerne i rapporti tra autorità politica, Parlamento ed enti di gestione, siamo per la massima autonomia manageriale. La logica prevista dalla relazione del Presidente non ci persuade, ci sembra confusa (chiedo scusa al Presidente, non confusa perchè tale fosse la sua posizione, ma perchè complessa è la materia). Noi riteniamo che debba essere forte la managerialità, la responsabilità, fino ad ipotizzare controlli, soprattutto *ex post*, tali che possano comportare in determinati momenti anche il potere di revoca, e che occorra limitare al massimo i poteri di controllo *ex ante*, circoscrivendoli soltanto ai poteri di indirizzo; poteri di indirizzo che preferiremmo fossero discussi annualmente – su questo ha insistito il senatore Crocetta – in sede di autonomo finanziamento di piani annuali, dove si definiscono anche i programmi degli enti, con il massimo di circolazione di informazioni possibili tra enti di gestione e Parlamento.

Un'ultima questione, posta dal senatore Riva e di cui non c'è traccia nella relazione, è quella relativa alla proprietà de «Il Giorno» e alla collocazione istituzionale della RAI-TV. Noi siamo d'accordo con il senatore Riva, se non altro perchè ci pare di capire che c'è una contraddizione con l'attuale legge sulla editoria; fra l'altro, esperienze precedenti hanno visto lo smobilizzo di organismi pubblici (parlo, per esempio, del Banco di Napoli) rispetto ad altre esperienze imprenditoriali, come «Il Mattino» e «La Gazzetta del Mezzogiorno».

Tutto ciò non è avvenuto ancora per «Il Giorno», e al riguardo siamo d'accordo con il senatore Riva. Abbiamo anche alcune perplessità sulla gestione della RAI, perchè tra l'altro non ci è chiaro che cosa è opportuno fare. L'esperienza giuridica più ravvicinata, se abbiamo capito, può essere quella dell'Azienda delle ferrovie dello Stato, per la quale si prevede il massimo dell'autonomia; però si rischia, badate bene, di aggravare le questioni perchè un potere di vigilanza, se seguiamo questo modello, è comunque rimesso al livello di responsabilità ministeriale e, comunque, le questioni dell'informazione pubblica sono tali che credo si debba procedere con una qualche circospezione ad una valutazione che non sia legata soltanto agli aspetti dell'imprenditorialità e della managerialità.

Ho parlato di questi problemi soltanto per dire che avrebbero dovuto essere trattati nella

relazione e per esprimere sugli stessi la posizione del nostro Gruppo.

COVI. Signor Presidente, intervengo brevemente per portare l'adesione del mio Gruppo allo schema del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle partecipazioni statali.

Due, in sostanza, sono i modi di approccio rispetto al problema delle partecipazioni statali. Uno è di carattere giuridico-istituzionale e concerne la questione dell'economicità di gestione degli oneri impropri, dell'indennità e della finalizzazione dei conferimenti dei fondi di dotazione agli enti delle partecipazioni statali, insieme al problema delle acquisizioni e delle dismissioni, ai livelli gerarchici di rapporto tra potere politico, autorità governativa e società e, infine, al problema dei controlli. L'altro modo di approccio è di carattere economico e riguarda, in particolare, la razionalizzazione dei diversi settori industriali: la metallurgia, la chimica, il settore degli idrocarburi, lo sviluppo delle comunicazioni, le infrastrutture, eccetera. Ma fra i due si è scelto il primo tipo di approccio, quello di carattere giuridico-istituzionale.

A me pare che sotto questo aspetto il documento che è stato da lei redatto, signor Presidente, tiene conto delle osservazioni e delle proposte di tutti i Gruppi; ritengo che esso affronti a fondo tale problema dando delle indicazioni importanti.

L'indagine sull'assetto delle partecipazioni statali è stata condotta per lungo tempo da questa Commissione e, giunta alla fase conclusiva, va inquadrata in quell'analisi di carattere giuridico-istituzionale di cui parlavo poc'anzi. I problemi affrontati – tutti di grande portata – sono di carattere organizzativo, quali l'economicità del sistema delle partecipazioni statali, i fondi di dotazione, gli oneri impropri, l'ordinamento del sistema ed il suo funzionamento, i livelli gerarchici ed i controlli, il potere di emanare direttive, le partecipazioni statali, l'autonomia del *manager* rispetto ai problemi politici.

Devo dire che la tesi sviluppata e sostenuta nel documento rispecchia, in larga misura, le posizioni che sono state alla base delle battaglie condotte dalla nostra forza politica negli anni passati: voglio ricordare l'esperienza fatta e le delusioni avute in ordine alla questione del Ministero delle partecipazioni statali, così come voglio ricordare il discorso di Ugo La Malfa contro la proliferazione degli enti di gestione. Si tratta di problemi in relazione ai quali credo che il nostro contributo sia stato rilevante e che la nostra posizione possa collimare con le conclusioni a cui è pervenuto questo documento.

Le conclusioni tratte sulle singole problematiche sono in sostanza condivisibili e, in particolare, i punti relativi all'equilibrio tra quelle che sono le istanze politiche e quelle che sono le esigenze di una autonoma gestione dell'ente, equilibrio che deve essere spostato a favore dell'autonomia di gestione degli enti.

Tra le questioni che vengono poste in maggiore evidenza vi sono quelle relative all'attuazione delle direttive ed all'economicità delle gestioni. Così come in grande rilievo viene posta anche la questione relativa al ruolo strategico delle partecipazioni statali che deve essere proiettato ad abbattere quelli che sono i vincoli allo sviluppo del paese.

Infine mi pare che sia stato riconsiderato e bene individuato il comportamento che il Ministero deve tenere, in particolare per quanto attiene alle dismissioni e in ordine alle regole di carattere generale preventive e successive al controllo di tali operazioni ed alle direttive di ordine generale che devono essere eseguite.

Concludendo, ribadisco l'adesione di carattere generale del mio Gruppo politico, al documento conclusivo predisposto dal Presidente.

NOCI. Ritengo innanzitutto di poter affermare che il documento su cui oggi la nostra Commissione si sofferma abbia acquisito una ancora maggiore validità rispetto alla pur rilevante prima stesura dello stesso. Esso infatti ha avuto il pregio di raccogliere suggerimenti, osservazioni e considerazioni che non provenivano strettamente da uno o più Gruppi politici identificabili in una maggioranza, ma da un ventaglio di forze politiche che si sono fatte portavoce di riflessioni tali da qualificarlo ulteriormente. Certo, mi rendo perfettamente conto che il documento conclusivo della nostra indagine conoscitiva avrebbe anche

potuto contenere dati maggiormente specifici, in esso però non mancano osservazioni e rilievi di una certa acutezza e qualità; molte delle importanti questioni sollevate hanno infatti trovato spazio nelle conclusioni ed è questo che ci interessa. Da tali apporti è derivato un documento che, in un certo qual modo, possiamo assimilare ad un ordine del giorno molto articolato che vuole costituire un incentivo a modificare la situazione attuale. Di particolare interesse, ad esempio, mi sembra sia l'invito a raggiungere una maggiore omogeneità fra gli statuti degli enti, così da eliminare le sperequazioni esistenti in materia di acquisizioni e dismissioni tra IRI da una parte ed ENI ed EFIM dall'altra. Altrettanto rilevante è poi la questione sollevata sulla RAI-TV. Qui si è individuata una anomala situazione rispetto all'istituzionale mandato di gestione del suo maggiore azionista, l'IRI, che in questo caso è soltanto fonte di capitale, dal momento che non ha la maggioranza in quel consiglio di amministrazione. Il principale azionista dunque non è maggioranza nell'ambito dell'ente di gestione ed è giusto prevedere una soluzione diversa a tale particolare situazione.

Nel documento si pone poi il problema dell'intervento politico rispetto alla autonomia dei singoli enti in caso di acquisizioni o dismissioni. Al riguardo vorrei far presente un'ulteriore osservazione nella speranza che essa – e ci daremo da fare in questo senso – possa trovare spazio nel documento finale. A mio parere deve esserci un parere preventivo, favorevole o meno, da parte del Ministro e per esso del Governo, rispetto alle diverse proposte di acquisizione o dismissione. Questo perchè i fenomeni ad esse correlati non nascono mai dal niente, da situazioni neutrali, bensì sulla scorta di interventi, pur sempre opera del Governo e del Parlamento, fortemente finalizzati. Mi spiego più chiaramente. Se ad un'azienda concediamo come dote, come portafoglio, una congrua cassa integrazione, un'apposita legge di settore per il prepensionamento ed altro ancora, è chiaro che essa verrà a beneficiare di una grande agevolazione, impegnando però fortemente il Governo e lo Stato per esso. È necessario quindi che il Governo conosca prima la situazione così da esprimere un parere sui criteri adottati per acquisire e dismettere. Un intervento *a posteriori* del Governo è invece soltanto, passatemi il termine, un intervento «impiccione», esclusivamente mirato a far valere la sua prevalenza politica, mentre la prevalenza politica ha un significato non tanto se si entra nel merito quanto se si conoscono i giusti criteri che devono portare alle acquisizioni o alle dismissioni.

So che accanto a quella di maggioranza si sta predisponendo anche una relazione di minoranza. A mio avviso però, poichè il documento su cui stiamo discutendo risulta non contraddittorio e invece aperto ad ulteriori contributi di carattere migliorativo, ritengo che dovremmo concentrare gli sforzi per arrivare ad una relazione possibilmente unitaria.

A conclusione del mio intervento torno a ribadire che il valido ed ulteriormente arricchito documento predisposto testimonia il coraggio e l'apertura che il comitato ristretto ha saputo offrire alla Commissione e, come rappresentante del Gruppo socialista, non posso che giudicarlo favorevolmente. Mi auguro infine che in esso possa trovare spazio il suggerimento che avanzavo prima, affinchè l'intervento politico non sia «impiccione», bensì basato sulla conoscenza preventiva dei criteri da adottare in casi di acquisizione o dismissione.

PRESIDENTE. Mi farò carico di trasmettere questa sua richiesta.

RIVA Massimo. Signor Presidente, il Gruppo della Sinistra indipendente – lo dico con rammarico – non è in grado di dare, come avrebbe voluto, la sua approvazione a questo documento. Nell'avvio della discussione sulla prima bozza che lei ha avuto la cortesia di presentarci, la nostra parte politica si era espressa affermando che i limiti contenuti in quel documento – che non toccava alcune questioni o ne toccava altre solo in termini problematici, senza definire determinati aspetti – potevano trasformarsi in altrettanti pregi, dal momento che lasciavano delle aperture al contributo dei diversi Gruppi. In sede di comitato ristretto, la mia parte politica ha

avanzato pertanto una serie di osservazioni, a mio avviso abbastanza dettagliate e puntuali, su tutta una serie di elementi, presenti o meno nella relazione. Se però posso riconoscere che, in qualche misura, alcune delle osservazioni da noi fatte hanno trovato un loro spazio nella seconda stesura, debbo altresì rilevare come molte altre di esse, che pure rivestono per noi un serio peso politico, o sono state accolte in modo indeterminato e sempre problematico o non sono state accolte affatto. Al contrario, noi pensavamo che lo sforzo che la nostra Commissione doveva compiere fosse quello di fornire delle indicazioni non sulla problematicità delle varie questioni, ma sulla soluzione di alcune di esse. La prima bozza cioè ci aveva portato a ritenere, visto il tipo di argomenti che affrontavamo, che ci si sforzasse di inserire questo documento all'interno di quel clima di più ampie convergenze che sono necessarie per ottenere la praticabilità di modifiche di tipo istituzionale all'assetto delle partecipazioni statali. Quando però da parte nostra si sono posti alcuni problemi precisi – cito per essere chiaro il problema della sussistenza o meno del Ministero delle partecipazioni statali, il problema di una valutazione franca della norma della riserva del 40 per cento a favore del Mezzogiorno, il problema dell'assetto della RAI-TV e dell'esistenza all'interno delle partecipazioni statali di un quotidiano come «Il Giorno», o il problema di un richiamo esplicito alla tassativa osservanza della legge n. 14 sulle nomine pubbliche o quello relativo alla nostra richiesta di abolizione dell'EFIM – abbiamo visto che andavamo a toccare una serie di elementi che rappresentano una ragione di conflitto di interessi all'interno della maggioranza. Quindi, abbiamo posto in luce elementi che, da un lato, costituiscono ostacolo di ordine generale al buon funzionamento del sistema delle partecipazioni statali, e dall'altro, sul piano della pratica politica corrente, ostacolo a fare qualcosa per i dissensi che esistono all'interno della maggioranza stessa. D'altronde, la seconda bozza che c'è stata presentata denuncia apertamente un vizio politico. Il fatto di non voler affrontare alcune questioni, o di affrontarne altre in termini indeterminati, ha in sostanza il fine di evitare la manifestazione esplicita di quei conflitti di interesse all'interno della maggioranza, che sono poi la ragione per la quale il sistema delle partecipazioni statali si trascina da tempo in questi termini di cattivo assetto: non esiste infatti una maggioranza di Governo con un progetto e un disegno coerente al suo riassetto equilibrato.

E allora, in queste condizioni, devo dire con rammarico che noi non possiamo accogliere la proposta che ci viene fatta con la seconda bozza di documento conclusivo dell'indagine per ragioni che sono tecniche da un lato e politiche dall'altro. Le enumero rapidamente perchè desidero che restino nei nostri verbali.

Debbo dire che sotto il profilo tecnico il tentativo che avevamo fatto di introdurre una disciplina più trasparente del problema della distinzione tra capitale di rischio, oneri impropri e perdite di gestione non trova, a nostro giudizio, accoglimento nella pur limpida versione di questa seconda bozza. Ad esempio, il mio Gruppo non può condividere le affermazioni circa la duplicità di natura del fondo di dotazione che sarebbe privatistica sotto il profilo giuridico e pubblicistica avendo riguardo alle modalità della sua alimentazione, perchè qui si dimentica la terza, ma essenziale «branca» che è quella dell'apporto del capitale privato al sistema delle partecipazioni statali. Queste ultime si chiamano così in quanto l'apporto pubblico deve costituire una base per attivare una successiva partecipazione di capitale privato.

Non possiamo neppure condividere sotto il profilo tecnico – poichè si hanno implicazioni politiche non di poco conto – il fatto che le perdite di gestione non possono essere coperte da incrementi del fondo di dotazione. Forse qui c'è un equivoco di fondo che varrebbe la pena chiarire.

Esaminando in sede di comitato ristretto questo specifico problema, la mia parte politica aveva prospettato l'esigenza di una netta distinzione fra capitale di rischio e oneri impropri, con la consapevolezza – e ciò avviene in tutti i sistemi a economia di mercato – che le perdite di gestione possono essere sopportate solamente attraverso nuove iniezioni di capitale. Quindi – e la parte riguardante la copertura finanziaria degli apporti inserita nella seconda bozza dello sche-

ma di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sembra in qualche modo intuirlo –, il problema era quello di distinguere, dal lato delle uscite del bilancio pubblico, le fonti di alimentazione dirette a capitali di rischio per nuovi investimenti dalle fonti di alimentazione per la copertura di perdite pregresse. In realtà, ciò è esattamente quello che avviene quando una qualunque società per azioni privata si rivolge ai propri azionisti distinguendo nelle azioni di aumento di capitale ciò che serve per nuovi investimenti da quello che serve per coprire perdite di gestione che si sono verificate in corso di esercizio, tralasciando – ed anche questo c'è nella relazione – il fatto che per quanto riguarda gli oneri impropri si dovrà sempre procedere attraverso disegni di legge *ad hoc* che rendano evidente la distinzione fra l'onere improprio e il normale capitale di rischio.

Venendo a fatti politici per noi importanti, vi è anche la questione se un eventuale riassetto organizzativo della presenza pubblica nel sistema industriale possa e debba prescindere totalmente dal fatto che attualmente esiste una certa struttura organizzativa imperniata su tre enti che – lo sappiamo tutti – non ha giustificazione alcuna se non in una sedimentazione storica che si è venuta via via realizzando. Dal punto di vista dell'azionista-Stato non ha alcun senso che per alcune attività manifatturiere debba essere presente un ente come l'IRI e per altre attività un ente come l'EFIM, dal momento che i consigli di amministrazione dei due enti non si distinguono nelle loro particolari competenze per settore industriale, e atteso anche il fatto che la stessa realtà strutturale di questi enti è tale che tuttora vi è da parte di entrambi una presenza contestuale in alcuni settori industriali.

CAROLLO. E per quanto riguarda l'ENI?

RIVA Massimo. Per l'ENI credo che esista una giustificazione di tipo industriale. L'ENI è un ente che si sta specializzando sempre più, a norma del suo statuto, nel comparto energetico e chimico.

CAROLLO. Ma è una specificazione che esiste da sempre.

RIVA Massimo. Riconosco che l'esistenza di un ente energetico e chimico distinto da un altro ente che invece gestisca imprese di tipo manifatturiero o interventi nel settore dei grandi servizi e delle grandi infrastrutture abbia una sua ragion d'essere, proprio perchè anche in altri paesi, perfino nel settore dell'industria privata, si nota una netta distinzione tra le *corporations* presenti in settori industriali simili a quelli in cui opera l'IRI e quelle invece che esercitano con grande specializzazione e concentrazione di investimento l'esercizio dell'industria energetica e chimica.

CAROLLO. Ciò avviene anche per le società del gruppo ENI; quindi, insisto nel dire che non noto la differenza da lei prospettata.

Ciò è da considerarsi come pure pertinente ai complessi ENI, AGIP, eccetera.

RIVA Massimo. Forse il senatore Carollo, se mi consente l'interruzione, non ha capito – sicuramente perchè non mi sono espresso con sufficiente chiarezza – che in questo momento non stavo ponendo sotto accusa il sistema organizzativo dell'IRI, ma mettevo in evidenza ciò che dovrebbe essere...

CAROLLO. Neanch'io metto in stato di accusa l'ENI! Sono considerazioni che svolgo sia per l'uno che per l'altro ente. Come lei, io non voglio giudicare nessuno, nè il professor Prodi, nè il professor Reviglio perchè li stimo tutti.

RIVA Massimo. Insisto nel dire che non ci siamo capiti. Il punto è – e lo ripeto di nuovo – che non stavo ponendo in discussione la struttura organizzativa dell'IRI con il secondo fine di far pensare che fosse migliore quella dell'ENI. La questione era un'altra, e cioè che dal punto di vista dell'azionista pubblico (esso è solo un ente: lo Stato) sollecitavo una migliore presenza ed articolazione delle sue partecipazioni industriali, riconoscendo, in base alle motivazioni che ho già esposto e che non ripeto, l'esigenza di distinguere un ente di gestione presente nell'industria mineraria, energetica e chimica da un ente presente nel settore manifatturiero e nel settore dei grandi servizi. In conclusione, sostenevo di non

notare alcuna ragione che avallasse la sopravvivenza di un ente come l'EFIM che, in molti casi, è presente in vari settori di attività dell'IRI. D'altronde, non ha alcuna giustificazione, se non per un mero fatto di sedimentazione storica, l'esistenza di un consiglio di amministrazione a cui lo Stato affidi una parte di compiti che potrebbero essere benissimo affidati e concentrati, probabilmente con dei vantaggi riguardanti una migliore efficienza economica, al consiglio di amministrazione dell'IRI.

Questo problema che riguarda la sopravvivenza dell'EFIM è un punto di passaggio essenziale delle partecipazioni statali, secondo gli obiettivi di maggiore efficienza economica. Non è un dato politico-formale, ma è un dato essenziale per quanto riguarda il recupero dell'efficienza, sia sotto il profilo della gestione manageriale, sia per quanto riguarda il rilievo della proliferazione delle poltrone pubbliche. Insomma, noi riteniamo che il consiglio di amministrazione dell'EFIM esista per soddisfare solo alcuni appetiti di partiti per la collocazione di personale politico e non abbia nessuna giustificazione sotto il profilo di una efficiente organizzazione della presenza pubblica nel sistema industriale. Avevamo posto poi, sotto questo profilo, anche la questione, per noi essenziale, del Ministero delle partecipazioni statali che, a questo punto, riteniamo superfluo. Inoltre, avevamo posto la questione del settore credito presente nell'IRI, che deve trovare una collocazione diversa. Se è vero che la tradizione storica ci dice che questa collocazione, per le ragioni che tutti sappiamo, è stata tale per cui certamente si è salvaguardata con maggiori margini di autonomia di quanto non sarebbe avvenuto in altri campi delle partecipazioni statali, i venti nuovi, che in questo settore del credito stanno spirando da qualche tempo a questa parte, non ci tranquillizzano affatto sulla prospettiva che detta tradizione possa continuare. Quindi, sarebbe stato un atto di coraggio da parte della nostra Commissione affrontare anche questo tema.

Altrettanto si sarebbe dovuto fare in relazione alla questione della famosa norma che riserva al Mezzogiorno il 40 per cento degli investimenti. Il problema non è tanto quello di togliere di mezzo la norma, ma è quello di porre l'esigenza di un bilancio degli effetti della norma stessa, per constatare, con schiettezza, che non ha prodotto gli attesi risultati. Quindi, se sarà il caso di toglierla di mezzo non si dovrà lasciare un vuoto, ma occorrerà inventare qualche altra forma, qualche altro meccanismo, probabilmente non attraverso la legge, per muovere le partecipazioni statali nella direzione di una ripresa dello sviluppo del Mezzogiorno, atteso che lo strumento legislativo di qualche anno fa è stato semplicemente fallimentare.

CAROLLO. Basta fare una norma costituzionale in forza della quale al Parlamento non siano concesse deroghe, come finora è avvenuto. Sulla carta tutto figura a favore del Mezzogiorno, mentre in pratica tutto va a favore del Centro-Nord.

RIVA Massimo. Se si riuscisse a capire che il problema del Mezzogiorno è una questione nazionale, forse si capirebbe anche che il problema non si risolve ripartendo geograficamente gli investimenti ma facendo muovere all'unisono il sistema economico, con ben altri interventi rispetto a quelli progettati e in maniera da incentivare lo sviluppo delle zone sottosviluppate. Procedendo con la logica della localizzazione geografica degli investimenti, il paese ha sperperato il denaro senza risolvere il problema del sottosviluppo del Mezzogiorno. Questa è una constatazione nè nordista, nè sudista, è quella che è perchè emerge da dati di fatto.

CAROLLO. La battaglia contro la chimica secondaria nel Mezzogiorno chi l'ha condotta?!

RIVA Massimo. Allora dobbiamo nominare quali Governi, quali Ministri, quali Comitati interministeriali per la programmazione economica delle diverse parti politiche hanno fatto investimenti nel settore chimico! Investimenti del tipo di quelli fatti dalla Montedison, ai tempi di Cefis, in Sicilia, tutti investimenti che si sono rivelati una truffa per i lavoratori del Mezzogiorno!

Resta la questione della RAI-TV. Io non posso accettare che si ponga il problema

semplicemente dal lato della incongruenza della presenza dell'IRI, perchè allora si sarebbe dovuto avanzare una soluzione che è quella dell'ente radiotelevisivo pubblico e che mi pare l'unica da perseguire nel settore.

Ultima questione è poi quella della patente violazione di legge della partecipazione dell'ENI alla società editoriale che controlla il quotidiano «Il Giorno».

CAROLLO. Che cosa diciamo, allora, dei 180 miliardi all'anno per sovvenzioni alle pubblicità sui giornali!

RIVA Massimo. Mi auguro che le partecipazioni statali finanzino nel senso che abbiano i loro piani pubblicitari studiati in maniera tale da non sovvenzionare, ma fare i loro interessi pubblicitari, perchè se quello che dice è vero, per l'articolo 2 del codice di procedura penale, lei, in quanto pubblico ufficiale, dovrebbe andare alla Procura della Repubblica e sporgere denuncia.

CAROLLO. È nei bilanci!

RIVA Massimo. Se è fatto con le intenzioni che lei dice, si tratta di reato di concussione. Se è fatto come piano pubblicitario non vi è concussione.

CAROLLO. È fatto con la scusa pubblicitaria!

RIVA Massimo. Allora è concussione.

COLELLA. Innanzitutto devo ringraziare il presidente Ferrari-Aggradi per il lavoro svolto sia durante l'indagine conoscitiva, sia nella elaborazione del primo e secondo schema di documento, lavoro che ritengo egregio sotto tutti i punti di vista, certamente anche per l'apporto degli esperti funzionari della Commissione bilancio. Gli sforzi da lei fatti, signor Presidente, facevano sperare nell'adesione di tutti i Gruppi politici, ma poco fa abbiamo sentito il senatore Calice preannunciare con il suo garbato intervento una relazione di minoranza. Da parte nostra e, quindi, a nome della Democrazia cristiana dichiaro di aderire al documento presentato dal Presidente, che ho seguito fin dal primo momento.

Signor Presidente, volevo porle, dopo aver espresso la nostra adesione, delle questioni metodologiche.

Il senatore Noci, dopo che il Gruppo comunista ha annunciato la presentazione di un proprio documento, ha detto di ritenere che le osservazioni del senatore Calice vertano su questioni importanti. E nel suo intervento, anche dopo aver espresso la sua adesione allo schema di documento conclusivo, ha auspicato che questo documento possa essere aperto a maggiori contributi.

A questo punto, signor Presidente, desidererei sapere – se tutto questo è possibile – qual è l'ulteriore *iter*, perchè se ci sono spazi per poter prendere ancora ulteriori contatti, anche con l'opposizione, cercando di accogliere alcune delle questioni che sono state poste e che dal Gruppo socialista (il senatore Noci parlava a nome del suo Gruppo) sono ritenute valide, approfondendole, potrebbe venire un certo apprezzamento anche dal Gruppo democristiano. Perciò non so se in questo documento si possano ancora recepire le questioni di grande rilevanza che sono state ribadite questa sera.

Se tutto questo non è possibile e dobbiamo per forza di cose questa sera, in Commissione, chiudere il discorso, per quanto attiene il Gruppo della Democrazia cristiana, nel ringraziarla, signor Presidente, per il lavoro così attentamente svolto, esprimo senz'altro l'adesione al documento, ben lieto di poter vedere, anche in prosieguo di tempo, che i tre princìpi fondamentali su cui si basa il documento sottoposto alla nostra approvazione (si tratta di linee direttrici) possano trovare l'accoglimento da parte non soltanto del Ministero delle partecipazioni statali, ma anche della Presidenza della nostra Assemblea per poter continuare questo discorso. Poco fa ho sentito dire che si potevano consegnare solo le due relazioni e che non era possibile discuterle in Aula, mentre se le norme regolamentari lo consentissero e se la Presidenza del Senato accettasse di affrontare questo discorso in Aula per renderlo più solenne, il mio auspicio è che questo documento possa essere, appunto, discusso in Assemblea per poter avere una sanzione che mi auguro non solo a maggioranza, bensì addirittura plebiscitaria, per poter

dare degli indirizzi precisi al Dicastero delle partecipazioni statali.

PRESIDENTE. Colgo l'occasione per ringraziare il senatore Colella, oltre che per il suo impegno anche per le espressioni lusinghiere che mi ha rivolto, ma devo dire che punto sempre ad una linea di tendenza sulla quale si possa concordare in pieno, specialmente per quanto riguarda un documento di questo genere; infatti, se si possono avere delle linee di tendenza su cui ottenere una convergenza plebiscitaria, noi compiamo un lavoro positivo.

Come è stato rilevato, l'impostazione iniziale è stata volutamente problematica, nel senso che poneva alcune questioni e faceva intravvedere alcune vie di soluzione. Però, quando dall'impostazione problematica si è passati a questioni più precise, ho ritenuto che la maggioranza non potesse andare al di là di certe linee: dire nel nostro documento che si deve abolire il Ministero delle partecipazioni statali, oppure prospettare soluzioni di questo tipo, è cosa che non possiamo fare perchè rischieremmo di dare delle indicazioni che potrebbero soddisfare una parte lasciandone insoddisfatta un'altra.

Non mi sembra opportuno sollevare il problema del credito o pensare che possiamo togliere le banche all'EFIM. Condivido il concetto di fondo, ma – come ha detto giustamente il senatore Riva – questi settori hanno operato in modo perfetto, non hanno mai creato problemi; non vedo quindi perchè dovremmo affrontare questi temi in un momento così delicato dei rapporti tra le forze politiche. Questo discorso in questo momento non si può portare avanti; anche se devo dire che dal punto di vista di rigore logico si tratterebbe di una operazione giusta, dal punto di vista di un rapporto politico inseriremmo degli elementi di disturbo.

In questo momento in cui si parla tanto degli enti di gestione, non è possibile emettere una sentenza di abolizione dell'EFIM; questa prospettiva potrebbe essere esaminata, ma non ci possiamo arrogare il diritto di emettere una vera e propria sentenza. L'opposizione può anche chiedere apertamente queste cose, ma chi ha la responsabilità dell'appoggio al Governo, a mio modo di vedere se, accettasse tale impostazione in questo momento compirebbe un gesto estremamente pericoloso. Possiamo anche avere simpatia per certe soluzioni, ma dal punto di vista della responsabilità obiettiva queste cose non possiamo farle.

Apprezzo molto le osservazioni fatte dal senatore Riva, così come apprezzo anche quello che è stato detto dal rappresentante del Gruppo comunista.

Ricordo che da parte nostra c'è stato uno sforzo per acquisire il maggior numero possibile di elementi.

Ora, per quanto riguarda la questione della RAI-TV, in un certo punto dello schema di documento dico chiaramente che ritengo che debba essere esclusa dal sistema; però anche il senatore Riva ha riconosciuto che in questi casi la maniera migliore di operare è quella di fare delle proposte di soluzione molto precise.

Credo che abbiamo fatto un lavoro utile, in un momento di grande inquietudine e di incertezza; dove si sono registrate debolezze nei confronti della maggioranza, il Governo e il Parlamento si sono trovati in una situazione di estrema indecisione. Alcuni punti li abbiamo potuti chiarire bene, ma per altri ci siamo dovuti limitare o ad indicazioni problematiche o ad indicazioni di tendenza. Chi si trova in una posizione senza alcun vincolo ha avuto maggiore libertà nell'esprimere la propria proposta; altri non hanno potuto farlo.

D'altra parte, debbo apprezzare quanto detto oggi dal senatore Noci, perchè vedo anche da parte del Gruppo socialista uno sforzo notevole per cercare di risolvere il problema; in altri momenti mi era parso di registrare una maggiore indifferenza.

Credo, quindi, che la cosa migliore sia di portare tutto quanto avanti in modo assolutamente contestuale affinchè eventuali schemi di documento presentati dai Gruppi di minoranza vengano stampati in allegato al documento che la Commissione approverà per consentire a chi legge una maggiore comprensione.

Inoltre, avendo detto al senatore Noci che acquisisco la sua proposta, vorrei pregarlo, qualora ritenesse di dare un altro contributo su alcuni punti particolari, di farlo in sede di coordinamento. Nello stesso tempo vorrei

rivolgere la preghiera al Gruppo comunista ed al Gruppo della Sinistra indipendente di presentare in tempi brevi i loro schemi di documento individuando, nei limiti del possibile, quali sono gli aspetti di fondo dove si è ottenuta una maggiore convergenza.

CROCETTA. Il nostro, lo avrà entro una decina di giorni, signor Presidente.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il documento conclusivo di cui ho già dato lettura.

È approvato.

CALICE. Signor Presidente, sulla base delle motivazioni sopra esposte, a nome del Gruppo comunista preannuncio la presentazione di un documento di minoranza.

RIVA Massimo. Signor Presidente, anche il Gruppo della Sinistra indipendente preannuncia la presentazione di un documento di minoranza.

PRESIDENTE. Ne prendo atto. Tali documenti potranno figurare, come osservazioni di minoranza, in allegato al documento conclusivo dell'indagine testè approvato dalla Commissione. L'indagine conoscitiva sull'assetto delle partecipazioni statali è così conclusa.

I lavori terminano alle ore 20,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE