CAMERA DEI DEPUTATI N. 3016-A

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI: **GALLI**, *per la maggioranza;* **DAMI**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 10 maggio 1961 (Stampato n. 1419)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PELLA)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 13 maggio 1961

—

Stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962

Presentata alla Presidenza il 12 ottobre 1961

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Nell'accingersi ad illustrare le sue considerazioni sul bilancio del Ministero delle partecipazioni statali, il relatore ritiene opportuno premettere brevi cenni sulle dimensioni della relazione medesima. Si è ritenuto di non indugiare sopra questioni descrittive in primo luogo perché la Camera dei Deputati ha a sua disposizione del materiale originale di documentazione che di anno in anno va diventando sempre più organico e vasto e sotto questo profilo il relatore rinvia, per le notizie ed i dati analitici, al bilancio I.R.I. al bilancio E.N.I. ed alla relazione programmatica pubblicata dal Ministro delle partecipazioni statali.

In secondo luogo perché un vero e proprio esame ed il conseguente valido giudizio, non può che essere fatto tenendo presenti le dimensioni globali dell'attività delle aziende a partecipazione statale e puntualizzando l'osservazione sulle linee essenziali della politica che presiede a tale attività.

Contrariamente a quanto spesso viene detto, il discutere sulla base di cifre ancorché fascinoso può talvolta essere fallace. Quando esse siano molte e di differente provenienza (e nell'ambito delle partecipazioni statali il caso è tale) esse possono dar luogo alla convalida delle tesi più diverse ed anche contrastanti.

Il problema politico, in quanto problema umano, va al di là delle cifre o se si vuole ne precede la formulazione e quindi la interpretazione.

Il relatore si propone quindi di cogliere ciò che, nell'ambito delle molteplici e complesse questioni connesse con le partecipazioni statali, costituisce problema politico e sul quale può quindi istituirsi discussioni e confronti di tesi.

1. — LA GEOGRAFIA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI E IL LORO INQUADRAMENTO ORGANICO

Oltre alle aziende inquadrate nell'I.R.I. e nell'E.N.I. come risulta dagli organigrammi allegati ai bilanci degli stessi Enti, oltre a quelle inquadrate negli Enti di gestione termale e cinematografico, esiste ancora un certo numero di aziende che attendono il loro definitivo inquadramento e che attualmente sono gestite o direttamente dal Ministero delle partecipazioni o date in amministrazione fiduciaria ad Enti diversi. Attendono ancora un definitivo e razionale inquadramento le aziendè raggruppate nel F.I.M. e le seguenti aziende:

Elenco delle Società ed Enti a partecipazione diretta non inquadrati in Enti di gestione

N.	RAGIONE SOCIALE	Sede	Capitale	Partecipazione statale
1	Società per azioni Azienda Tabacchi Italiani (A. T. I.)	Roma	1 500 000 000	937 500.000
2	Società per azioni Laterizi Siciliani (S. A. L. S.)	Messina	24 000 000	12.000.000
3	Società a responsabilità limitata « ENERGIE »	Bolzano	50.000.000	50.000.000
4	Società per azioni Milanese Editrice (S.A.M.E.)	Milano	100.000.000	99.000.000
5	Società per azioni editoriale Cremona Nuova	Cremona	4 000.000	4.000.000
6	Società italiana per il commercio estero per azioni (S. I. C. E. A.)	Roma	15.000 000	15.000.000
7	Società per azioni Mineraria Carbonifera Sarda (CARBOSARDA)	Carbonia	22.700.000 000	22 700 000 000
8	Società per azioni Nazionale Cogne	Torino	13.000.000.000	13.000 000.000
9	Società per azioni A. M. M. I.	Roma	5.650.000 000	4.611 000 000
10	Società per l'esercizio di navi scuola *Nazario Sauro*	Roma	6.000 000	2 000 000
11	Società per azioni Linee Aeree Transcontinentali Italiane (L. A. T. I.) (in liquidazione) (*a*)	Roma	50.000 000	50.000 000
12	Società per azioni Linee Aeree Italiane (L A. I.) (in liquidazione) (*a*)	Roma	1.650 000.000	700.224.000
13	Società per azioni Ferrovie Meridionali Sarde (F. M. S.)	Iglesias	1 500.000	1.187.500
14	Società per azioni italiana stabilimenti cinematografici CINECITTA (*b*)	Roma	255.000.000	255 000.000
15	Società per azioni Linee Aeree Italiane Alitalia (*c*)	Roma	25.000.000 000	5 391.560 000
16	Società per azioni Mineraria Monte Amiata(*c*)	Roma	3.280.000.000	688.000.000
17	Partecipazioni di modesta entità:			
	Società per azioni La Lariana (Società per la navigazione sul lago di Como) (*c*)	Como		18 200
	Società per azioni La Rifiorente (*b*)	Como		1.001.000
	Società per azioni Italcable (*b*)	Roma		1.400.000
	Società per azioni Montecatini (*b*)	Milano		507.000

(*a*) Azienda in liquidazione.
(*b*) In mandato fiduciario all'I. R. I.
(*c*) L'Istituto per la Ricostruzione Industriale è azionista di maggioranza.

Il relatore segnala l'opportunità di procedere ad un riesame analitico della questione per un riordino secondo i seguenti criteri di massima:

a) tecnico-merceologico che porti ad inquadrare aziende che esercitino attività omogenee in Enti di gestione di specifica ed univoca caratterizzazione;

b) lo snellimento e l'articolazione dei gruppi più grossi onde sia consentita la più sollecita mediazione tra il momento politico e quello tecnico-operativo;

c) la sollecita liquidazione delle aziende che non hanno una vera vita produttiva e la cessione di quelle che esercitano attività non giustificabile nel quadro dei fini propri delle partecipazioni statali.

Si è detto *criteri di massima* perché l'osservazione della realtà ci mette di fronte ad esigenze contrastanti. Ad esempio: nel sistema organizzativo delle partecipazioni statali emerge per dimensioni e per eterogeneità di aziende l'I.R.I., il quale si è venuto costituendo sotto la spinta di esigenze empi-

riche della recente storia economica del Paese e conglobando dentro di sé settori merceologici tra i più disparati e in qualche caso di difficile allineamento con gli scopi propri delle partecipazioni statali.

Il fondamentale problema del potere di determinazione e di controllo sulle aziende da parte dei pubblici poteri si presenta con particolare rilevanza di fronte a tale Ente. Per il fatto che l'I.R.I. si è dato una struttura ancor prima della costituzione del Ministero delle partecipazioni statali, del quale si può dire abbia tenuto luogo per qualche decennio, crea il problema di due centrali di potere nei quali il rapporto di gerarchie (sia pure democratiche) contrasta con le priorità di costituzione e le vischiosità che ne derivano.

Il problema abbisogna di ben altro approfondimento ma il relatore ritiene di poter dire fin da ora che Enti di gestione più piccoli e più specializzati e quindi più agili risponderebbero meglio allo scopo di un sollecito trasferimento degli indirizzi dal livello politico di competenza del Ministero e del Governo al livello tecnico-operativo proprio delle aziende.

Per contro non può essere trascurato che la *formula I.R.I.* così come si è venuta configurando, abbia adempiuto in modo eccellente al non indifferente problema del reperimento delle possibilità finanziarie sul mercato libero, tanto da far dire (e con legittima soddisfazione) al suo Presidente che per ogni lira investita dallo Stato nelle aziende I.R.I., ne sono affluite ben 14 da parte dei privati.

Essenziali mutamenti della formula potrebbero avere riflessi in tale delicato settore, a meno che non si studi e si predispongano le necessarie strutture sostitutive.

2. — BILANCIO CONSOLIDATO

Nel continuo processo di perfezionamento e razionalizzazione sia conoscitivo che operativo delle partecipazioni statali è da segnalare la presentazione di un bilancio consolidato al 31 dicembre 1959 delle aziende facenti capo all'I.R.I. ed all'E.N.I.

È questa la prima volta che viene redatto un documento di tanta importanza e portato a conoscenza del Parlamento e quindi della pubblica opinione. Mano a mano infatti che le partecipazioni statali si qualificano sempre più come uno strumento della politica economica perseguita dal Governo, si rende maggiormente necessaria la conoscenza di tutti quegli elementi che concorrono a definire il sistema delle partecipazioni statali come un'unica entità economica, diretta da un unico centro di programmazione e di controllo.

Dato il sistema di economia di mercato, sia pure regolata, vigente nel nostro Paese, l'esigenza di conoscenza dei programmi e degli orientamenti delle pubbliche imprese e del loro « peso » in ciascun settore produttivo, è insopprimibile in quanto fornisce adeguata garanzia per la privata iniziativa e concorre ad orientarla e a stimolarla.

Il relatore ritiene di esprimere tutto il suo apprezzamento per tale iniziativa ma sente il dovere di affacciare alcuni problemi che da essa sorgono.

In primo luogo auspica l'allargamento dei confini del bilancio consolidato fino a comprendere tutte le partecipazioni statali, pur rendendosi conto che tale obiettivo comporta la risoluzione preliminare di non lievi problemi di strutturazione almeno formale del complesso delle partecipazioni statali. Un primo inconveniente nasce dalla difformità delle date di chiusura dei conti (31 dicembre per l'I.R.I., 30 aprile per l'E.N.I., 30 giugno per lo Stato).

Il relatore vorrebbe suggerire alla Camera l'opportunità di procedere all'esame ed alla approvazione del disegno di legge n. 1936 per la unificazione dei periodi di esercizio.

Una grossa questione che ancora rimane da affrontare è quella riguardante la unificazione degli statuti degli Enti affinché non si continui oltre nell'attuale strana situazione per cui Enti che hanno la medesima funzione siano diversamente strutturati a causa della differente loro genesi.

Ma i più rilevanti problemi riguardano la possibilità di feconda lettura del bilancio consolidato, affinché non ci si trovi di fronte a sommatorie di elementi non omogenei.

Un bilancio si legge e si valuta appieno quando se ne conoscono i criteri di elaborazione. Senza di ciò le cifre possono rimanere fredde o diventare addirittura ingannevoli.

In un bilancio consolidato che, per sua natura rappresenta l'integrazione di bilanci di più aziende, si esige ancora di più e cioè la omogeneità dei criteri di elaborazione dei singoli bilanci aziendali.

È auspicabile che si stabilisca formalmente l'adozione di criteri obiettivi e vincolanti ?

Non si verrebbe con tale imposizione a togliere la necessaria autonomia e discrezionalità ai dirigenti delle singole aziende e cioè a toglier loro gli elementi indispensabili alla loro sostanziale responsabilità ?

L'auspicabile adozione di una forma tipo di bilancio da parte delle aziende rappresenterebbe certamente un progresso, ma ancora insufficiente, qualora non si rendessero maggiormente omogenei i criteri di valutazione propri di ogni bilancio pur nella adozione di uno schema unitario di stesura e di presentazione.

Il relatore ritiene di avanzare, sul piano della proposta, l'adozione di un criterio usato in alcune legislazioni straniere agli effetti fiscali. Si tratterebbe di usare un numero consistente ma definito di metodi di calcolo per gli elementi di bilancio, lasciando alla discrezione degli amministratori di scegliere all'interno di un tale codice e vincolandoli solamente a rendere noto quale dei criteri è stato adottato.

È evidente che tali criteri dovranno avere un certo carattere di somiglianza per non ricadere nei pericoli della eterogeneità più sopra lamentata.

In tal modo pare al relatore che si potrebbero contemperare la esigenza della libertà di giudizio e della discrezionalità delle aziende con la necessità di rendere leggibili o valutabili le risultanze di un bilancio consolidato.

L'esigenza di giungere ad un bilancio consolidato di tutte le partecipazioni dello Stato è avvertito non solamente dal gruppo ristretto (anche se evidentemente valido) degli specialisti dell'economia e della politica economica, ma anche da larghi strati della pubblica opinione.

In essa circolano ancora molti convincimenti approssimativi circa l'uso che lo Stato fa del pubblico denaro investito nelle aziende a partecipazione statale.

Sotto questo profilo il bilancio consolidato che viene sottoposto alla nostra considerazione offre la possibilità di un giudizio per ora incompleto ma già valido, sulla redditività del pubblico denaro.

La questione non interessa tanto l'E.N.I. Per esso il dibattito non verte sul rendimento degli investimenti, cosa che nessuno contesta, quanto sui « privilegi » di cui il medesimo ente godrebbe e che giustificherebbero tale alta redditività.

Di fatto il relatore non conosce altro reale privilegio all'infuori dell'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile per le emissioni obbligazionarie (privilegio comune a tutti gli enti pubblici), ciò che, trattandosi di un ente di Stato a cui versa i propri profitti, non si tradurrebbe che in un formale giro contabile.

Più spesso si sente dire, anche nelle sedi più qualificate, che il gruppo I.R.I. rende poco rispetto ai capitali impiegati.

Ma un simile giudizio che in termini statici vuole essere largamente critico se non negativo, qualora lo si ponga entro un itinerario dinamico, rappresenta un considerevole passo in avanti rispetto ai tempi non lontani nei quali l'I.R.I. veniva presentato come un Ente di dilapidazione del pubblico denaro.

Vi sono certamente ancora dei settori e delle aziende I.R.I. che operano in passivo e come si è già detto il bilancio consolidato non può e non deve servire come impedimento ad una analisi volta alla osservazione ed alla critica circa il funzionamento di tali settori ed aziende. Quanto detto significa soltanto che il cammino intrapreso è buono e dà risultati positivi e quindi non da mutare ma soltanto da continuare ed intensificare.

Ma anche sulla consistenza dei profitti è necessario fare qualche osservazione che lo ponga in giusta luce sia per l'apprezzamento sia per la critica.

I 98 milioni circa di utili che risultano dal bilancio I.R.I. al 31 dicembre 1960 non sono da porre in relazione al totale degli investimenti ma soltanto al fondo di dotazione che alla medesima data ammontava a 203 miliardi. E ciò perché prima della determinazione di tali utili si deve considerare l'avvenuta rimunerazione del capitale obbligazionario ammontante a circa 500 miliardi.

In secondo luogo è da considerarsi che le ultime integrazioni del fondo di dotazione sono destinate ai grandi impianti in via di costruzione la cui redditività è evidentemente differita negli anni.

Questo tipo di investimenti non dà (perché non può dare) risultati appariscenti ed immediati, ma risponde pienamente agli scopi istituzionali secondo quei criteri di economicità propri delle partecipazioni statali che non sono contrastanti ma differenti da quelli dell'iniziativa privata e dei quali vi parlerò più avanti.

3. — LE PARTECIPAZIONI STATALI NELLO SVILUPPO DELL'ECONOMIA DEL PAESE

Una delle caratteristiche universalmente rilevate della società moderna è quella di una moltiplicazione dei fini dello Stato, di un sempre crescente intervento sociale, della assunzione del fine di benessere economico fra quelli tipici dello Stato.

Il pensiero economico ha studiato profondamente le cause e le modalità del crescente intervento dello Stato nella dinamica economica facendo anzi di tale fenomeno il perno di una revisione critica di dogmi e principî che parevano non discutibili e in questo senso può intendersi, in una prospettiva generalissima, l'opera di Keynes e dello Schumpeter. Il pensiero giuridico e dei teorici politici ha preso atto anch'esso della profonda trasformazione che l'intervento statale nella vita economica porta nella struttura stessa dell'ordinamento giuridico e, attraverso una faticosa elaborazione, va adattando nozioni dogmatiche e costruzioni teoriche alla nuova realtà.

La dottrina e l'esperienza dimostrano che lo sviluppo di un ordine economico non avviene per una specie di automatismo endogeno di fronte al quale i pubblici poteri debbono rimanere agnostici e neutrali.

L'operare su determinate leve è divenuto di necessità. Il credito, l'orientamento degli investimenti, la localizzazione degli impianti, la predisposizione dei fattori produttivi di base (le così dette infrastrutture) hanno assunto un'enorme importanza sul piano economico e sociale ed è opinione ormai comune che tali fattori debbano essere sorvegliati, orientati, promossi dai pubblici poteri.

Detto tutto ciò, si deve subito aggiungere che non appare ancora del tutto concluso « lo sforzo di ricognizione filosofica intorno all'essenza, alla giustificazione, ai limiti delle partecipazioni statali ».

Ha meno importanza di ieri il rilevare la non contradizione tra economico (razionalmente concepito) e sociale; il rilevare cioè come l'esigenza economica, vista in dimensioni non ristrette, coincide con l'istanza sociale.

Ha ancora una certa importanza la definizione del limite concettuale e pratico che si assegna alle infrastrutture.

Deve esso arrestarsi alle strade, ai ponti, agli acquedotti, all'imbrigliamento dei corsi d'acqua, o deve estendersi agli elettrodotti, ai metanodotti, o deve estendersi ancora alla fornitura di energia elettrica o di quella atomica ?

La messa a disposizione dell'energia a prezzo adeguato ad uno sviluppo dell'attività produttiva, idonea al sorgere dell'autentica iniziativa privata, rientra oppure no nelle infrastrutture ?

Se sì, come il relatore pensa, ne consegue una certa politica economica nazionale e in particolare delle partecipazioni statali.

Il discorso potrebbe continuare, almeno in linea analogica, per ciò che concerne alcuni beni essenziali dello sviluppo produttivo (ad esempio: fertilizzanti in agricoltura, prodotti chimici di base).

Il relatore ritiene che le pratiche caratteristiche delle posizioni di mono e oligopolio siano deprimenti dell'autentica iniziativa privata e che con essa non si accordino.

Posto che il problema più rilevante per l'economia italiana è quello di rendere permanente l'alta congiuntura e cioè di passare dalla congiuntura alla struttura, come si inseriscono in questo piano le partecipazioni statali ?

Ormai il discorso politico non si incentra più sul motivo del risanamento delle aziende, ma è passato, come si è già detto, ai modi ed al ritmo con cui realizzare una funzione propulsiva e di sviluppo nei confronti dell'economia nazionale.

Lo Stato ha cessato, se non per alcuni casi, di essere un medico pietoso (e costoso), le partecipazioni statali non sono più una specie di clinica di lusso per aziende malate, si è già cominciato a camminare verso la realizzazione degli scopi propri e positivi di un sistema di partecipazioni statali nel quadro di un'economia mista.

Vi sono settori per i quali il momento politico ha già trovato una sua definizione e la competenza responsabile è passata al momento tecnico-operativo.

Il relatore ritiene improprio soffermarsi sopra di essi volendo essere rispettoso della distinzione di responsabilità, come si esige da un sistema di partecipazione.

Il potere politico può, anzi deve, delineare i traguardi, tracciare la linea di sviluppo, delimitare i confini, effettuare le scelte globali, ma sarebbe scorretto e si esporrebbe a grossi rischi quando pretendesse di sostituirsi al potere tecnico.

Il relatore ritiene, invece, di dedicare le sue considerazioni ad alcuni settori che ancora presentano problemi di rilevanza politica.

E cioè:

Settore idrocarburi.

Per merito ormai indiscusso dell'E.N.I., esso è entrato come un elemento preminente nella vita produttiva e nello sviluppo economico del Paese. Vi sono, a parere del relatore, due grossi problemi che meritano di essere osservati. Il primo riguarda la stipulazione di contratti per l'importazione di petrolio grezzo dall'Unione Sovietica, il secondo, i criteri di distribuzione del metano nell'economia produttiva nazionale.

Circa il primo dei due problemi, vi sono due aspetti connessi ma in qualche modo distinti: l'aspetto politico e quello economico.

Una parte dell'opinione pubblica si è preoccupata a causa dei legami che si sono venuti istituendo con un Paese che usa abbondantemente della strumentazione economica, per perseguire linee di penetrazione e di condizionamento politico. Si tratta dunque di vedere se la importazione di 2 milioni e 400 mila tonnellate all'anno di petrolio grezzo dall'Unione Sovietica, rappresentanti il 7,5 per cento dell'intero fabbisogno nazionale che nel 1961 sarà dell'ordine di 32 milioni di tonnellate e la conseguente esportazione verso l'Unione Sovietica di 240.000 tonnellate di tubi da parte di un'azienda I.R.I., di 50.000 tonnellate di gomma sintetica da parte dell'A.N.I.C., di motori Diesel da parte della Fiat e di attrezzature per oleodotti da parte del Nuovo Pignone rappresenta oppure no un preoccupante condizionamento economico e quindi politico.

Rispondere a tale domanda non sembra al relatore possibile se non istituendo un confronto con quanto avviene circa gli scambi commerciali con l'U.R.S.S. ad opera di altri Paesi occidentali legati all'Italia dalla comunanza derivante sia dalle alleanze che dagli ordinamenti interni di tipo democratico.

Se tale parametro di confronto è valido, dall'osservazione dei dati riportati dalla tabella seguente sembra al relatore di poter concludere che l'Italia sta correndo pericoli molto minori di quelli che corrono Paesi considerati giustamente come baluardo della civiltà occidentale.

Esportazione dell'Europa Occidentale verso l'Unione Sovietica e l'Europa Orientale.

(Milioni di dollari correnti).

	Unione Sovietica	Europa Orientale	Unione Sovietica e Europa Orientale
	Gennaio-Settembre 1960	Gennaio-Settembre 1960	Gennaio-Settembre 1960
Europa	628	886	1 514
di cui: Paesi dell'O. E. C. E.	512	773	1.285
di cui: Austria	27	81	108
Belgio	13	59	72
Francia	87	75	162
Repubblica Federale Tedesca	109	172	281
Italia	62	68	130
Regno Unito	121	93	214
Finlandia	84	33	117
Jugoslavia	32	80	112

Fonte: E. C. E., *Economic Survey of Europe*, 1960.

Altre considerazioni e non meno importanti si possono fare ragionando in termini puramente economici.

L'Unione Sovietica è presente sul mercato dei prodotti petroliferi con prezzi notevolmente inferiori a quelli del cartello internazionale.

Né sembra possibile sostenere che tali prezzi derivino da pratiche derivanti da *dumping* giacché le analisi dei costi e dei

prezzi dimostrano invece che i prezzi internazionali sono tenuti alti con l'uso di pratiche di cartello.

È possibile infatti, sulla base dei bilanci pubblicati dalle grandi compagnie petrolifere che operano sul mercato extra sovietico e confrontando i dati medesimi con le *royalties* pagate (che per contratto sono eguali ai profitti delle compagnie), stabilire che su 12.300 milioni di dollari rappresentanti il ricavo globale nel quinquennio 1955-1959 della produzione di greggio ottenuta in Arabia Saudita, Iran, Irak, Kuwait e Quarat, sono stati pagati 5.228 milioni di dollari per *royalties* ed è stato introitato un ammontare corrispondente per profitti mentre i costi globali di produzione sono ammontati a 1.844 milioni di dollari.

In termini percentuali si ha adunque: il 15 per cento dei ricavi rappresenta il costo di produzione, il 42,5 per cento rappresenta le *royalties* pagate e il 42,5 per cento rappresenta i profitti.

È facile concludere sulla scorta di tali cifre che nessun Paese dell'occidente sarebbe « tentato » di rivolgersi all'Unione Sovietica per i propri rifornimenti petroliferi qualora il cartello internazionale fosse liberalizzato e il prezzo rispondesse alle leggi di un mercato non violentato da pratiche monopolistiche.

Per ciò che concerne il problema della distribuzione del metano – altro elemento che ha assunto una singolare rilevanza sia come fattore di produzione come negli usi civili e domestici per la elevazione del tenore di vita di larga parte della popolazione italiana – il relatore ritiene di osservare quanto segue.

Superata la primissima fase di diffidenza nei confronti di tale materia prima, molte industrie si sono attrezzate per la sostituzione dei tradizionali impianti termici funzionanti a carbone o ad olio combustibile, con impianti funzionanti a metano. A ciò si aggiunga la considerevole espansione dei consumi per usi civili passati da 424 milioni di metri cubi nel 1956 a 802 milioni nel 1960 con un incremento quindi dell'89 per cento.

Infine si è arrivati a constatare la maggior utilità economica e produttiva dell'uso del metano per la produzione di materie prime fondamentali all'industria ed all'agricotura (gomma, concimi chimici, ecc.). Il problema attuale è quello di stabilire la migliore utilizzazione del patrimonio metanifero nazionale tenendo presente:

a) i calcoli della pura convenienza economica;

b) l'opportunità di espandere i consumi civili al fine di contribuire sempre più alla elevazione del modo di vivere delle famiglie italiane;

c) la necessità di non sottoporre le industrie, specie quelle medie e piccole, a gravosi costi di trasformazione dei propri impianti.

Il relatore si rende conto che si tratta di un equilibrio non semplice a trovarsi in concreto né ha obiezioni di fondo da muovere alla graduatoria di priorità (usi per sintesi chimiche, usi tecnologici industriali, utenze civili, usi termici), stabilita dalla Commissione del Ministero dell'industria e si limita a raccomandare la più oculata e prudente attenzione nell'applicazione concreta di tali norme di per sé rigide e generali.

Settore cantieristico.

La situazione dell'industria cantieristica è stata più volte illustrata e basterà quindi richiamare brevemente le cause strutturali di una crisi che investe tale settore di attività in tutto il mondo, pur presentandosi nel nostro paese con elementi di particolare gravità.

Si aggiunga la circostanza per la quale oltre l'80 per cento della capacità produttiva dei cantieri italiani è direttamente controllata da enti a capitale pubblico, e quindi la particolare responsabilità del Governo in questo settore e il conseguente impegno a conservare un patrimonio industriale il quale rappresenta un elemento di grande importanza nella struttura economica di un paese avanzato.

Conservare tale patrimonio significa trasformare il settore cantieristico in una industria moderna, attraverso un'opera di specializzazione e di produzione di massa, caratteristica di ogni grande industria.

Il problema dei cantieri è infatti quello di fronteggiare la concorrenza internazionale, sempre più vivace, in quanto il potenziale produttivo di tutte le nazioni è andato via via aumentando, mentre a tale aumento non ha fatto riscontro un proporzionale aumento dei traffici marittimi.

Si tratta, pertanto, di un problema di struttura, il quale non può essere risolto soltanto con misure di aiuto, bensì attraverso interventi differenziati che, in una visione globale del problema, tendano:

ad aiutare il settore a superare un periodo di particolare carenza di ordini;

ad attuare una trasformazione del settore in modo che esso assuma una struttura

tecnico-organizzativa capace di sostenere la concorrenza internazionale;

a predisporre interventi compensativi nelle zône in cui fosse necessario, a seguito della direttiva di cui al punto precedente, una diminuzione della capacità produttiva del settore.

Il Governo ha dimostrato di muoversi su questa via. Per quanto riguarda il primo punto, la legge 31 marzo 1961, n. 301, predispone, come è noto, provvedimenti rivolti a favorire direttamente il settore cantieristico. Sono inoltre all'esame del Parlamento altri provvedimenti diretti a concedere il credito navale a tassi di interesse allineati a quelli praticati sui mercati esteri, nonché ulteriori facilitazioni per la demolizione e la ricostruzione di naviglio.

Come è noto, per gli impegni presi in sede C.E.E., gli aiuti di cui alla legge n. 301 sono limitati nel tempo. In proposito, non può dimenticarsi che l'adesione italiana alla Comunità fu voluta dal Parlamento, attraverso una valutazione di insieme dei vantaggi e degli impegni che essa comportava: si tratta quindi di una valutazione che non può certamente essere rimessa in discussione ogni volta che si tratti di considerare particolari relativi a singoli settori. Né va dimenticata la energica azione condotta dai rappresentanti italiani durante le lunghe e spesso difficili trattative che portano a far considerare compatibile con il trattato la legge sugli aiuti all'industria cantieristica.

D'altra parte, il meccanismo previsto per la concessione degli aiuti non ha solo una funzione anticongiunturale, ma tiene presente l'obiettivo del risanamento strutturale dei cantieri.

Sempre in tema di aiuti, ulteriori possibilità di lavoro potrebbero crearsi per i nostri cantieri qualora fosse sollecitata e meglio coordinata l'azione diretta alla predisposizione di programmi di costruzioni navali da parte degli enti che comunque operano nel settore pubblico: Finmare, in primo luogo, e quindi Finsider, E.N.I., Ferrovie.

Su piano tecnico i problemi più urgenti riguardano la trasformazione strutturale dell'industria cantieristica, in analogia anche con quanto già si sta facendo in altri paesi.

Anche in questo campo – affidato in primo luogo alla responsabilità degli organi tecnici – il Governo ha da tempo creato i presupposti, attraverso la costituzione della Fincantieri: già nella seconda relazione programmatica del Ministero era chiaramente detto che il nuovo ente non doveva limitarsi ad una attività coordinatrice sul piano finanziario, ma doveva considerarsi come il presupposto organizzativo per un risanamento del settore.

Si pensa, in questo caso, a provvedimenti diretti ad accentrare determinate produzioni in cantieri specializzati, a realizzare opportune concentrazioni tra le varie società, ad attuare processi riorganizzativi nell'ambito di uno stesso gruppo industriale tendenti a concentrare servizi e quindi a ridurre gli oneri di gestione.

Va detto anche che questo indispensabile processo riorganizzativo potrebbe comportare una riduzione della capacità produttiva attualmente esistente. E d'altra parte chiunque abbia a cuore la sopravvivenza di una vitale industria cantieristica nazionale non può opporsi ad una evidente necessità tecnica: salvo richiedere che tutti gli sforzi siano compiuti, come già detto, per attuare sollecitamente i programmi di potenziamento della nostra flotta mercantile.

Un'altra esigenza va fatta salva, ed è quella di fare in modo che altre attività produttive si sostituiscano alla eventuale cessazione dell'attività cantieristica.

Numerose dichiarazioni in questo senso del Ministro per le partecipazioni statali danno la certezza che questa direttiva sarà osservata. Ed invero la sua osservanza è indispensabile qualora si pensi alla grande incidenza sul volume di attività industriale e di occupazione che l'industria cantieristica ha in alcune regioni.

Si tratta, quindi, non soltanto di un problema di occupazione, al quale potrebbe avviarsi anche favorendo una certa maggiore mobilità della mano d'opera (anche se ciò involge problemi di carattere sociale di non facile soluzione), ma, soprattutto, di non incidere sfavorevolmente sul potenziale produttivo di alcune zone: e ciò può evitarsi soltanto attraverso la creazione sul luogo di nuove iniziative industriali.

Settore cinematografico.

Assurge a particolare rilevanza nell'ambito delle partecipazioni statali non solo a causa delle considerevoli dimensioni economiche ma anche e sopratutto per le influenze che esso può esercitare sul piano dell'informazione, documentazione ed istruzione.

Il già costituito Ente di gestione comprenderà la società per azioni « Cinecittà » e l'Istituto L.U.C.E. dopo la sua trasformazione da ente di diritto pubblico in società per azioni. Onde si possa esercitare una razionale poli-

tica economica in questo settore è auspicabile che all'Ente di gestione vengano ricondotti gli altri organismi cinematografici di proprietà dello Stato o finanziati da esso (ad es. Centro Sperimentale, Unitalia). Opportuni coordinamenti dovranno essere trovati con il Ministero per il turismo e lo spettacolo affinché i sopra richiamati effetti sulle informazioni, istruzione e documentazione pubblica raggiungano l'influenza desiderata.

Non si tratta, è troppo evidente, di creare una struttura per la cultura di stato che un regime democratico non può tollerare, ma soltanto (e non è poco) di fornire adeguati e moderni strumenti di diffusione per diffondere la cultura *tout court* particolarmente verso gli strati sociali che maggiormente ne abbisognano.

SETTORE DELL'ENERGIA ATOMICA.

Un particolare e pressante invito il relatore vorrebbe formulare per la più sollecita definizione degli strumenti legislativi riguardanti l'energia atomica nelle sue fasi di produzione e gestione.

I problemi più rilevanti sono due. Innanzi tutto è estremamente necessario stabilire se tale attività da cui molto probabilmente dipenderà, entro breve tempo, il potenziamento energetico nazionale debba essere gestita in regime statale (come avviene nei Paesi più progrediti in tale settore) oppure in regime di concessione o in quello di autorizzazione.

In secondo luogo è di somma urgenza la approvazione della legge sui rischi che derivano da tale attività, affinché i nostri impianti possano al più presto stabilire i contratti di acquisto o di affitto delle materie-base e non incorrere nel prevedibile pericolo di non poter disporne a causa della corresponsabilità che lega fornitori e clienti in base alle legislazioni vigenti nei Paesi fornitori.

SETTORE TERMALE.

Come è noto con decreto presidenziale del 1958, reso operante con la legge n. 649 del 1960, è stato costituito l'Ente autonomo di gestione per le aziende termali.

L'Ente stesso è in via di riorganizzazione e di potenziamento secondo un piano di investimenti che prevede in un quinquennio l'impegno di una somma che è molto vicina ai 20 miliardi.

Le possibilità di tale Ente inducono il relatore ad auspicare che il potenziamento non abbia soltanto un significato turistico ma che si volga anche a scopi di medicina sociale.

È noto, infatti, che le malattie reumatiche sono in continuo aumento nell'ambito dei lavoratori tanto che le pensioni di invalidità sono salite dal 9 per cento nel 1950 al 15 per cento nel 1959 e che si calcola che ogni anno vengano perdute oltre 3 milioni di giornate lavorative. Una accorta politica in questo settore potrebbe rendere possibile presto l'estensione obbligatoria delle cure termali ai lavoratori.

SETTORE ELETTRICO.

In sede parlamentare è iniziata la procedura di discussione di proposte di legge intorno alla disciplina fondamentale di tale settore. È per questa ragione, per il fatto cioè che il più grosso e fondamentale problema politico riguardante questo settore è già di fronte al Parlamento nei suoi termini precisi, che il relatore rinvia il problema che, come a tutti appare, è di grosso momento, alla discussione parlamentare.

4. — L'ECONOMICITÀ DELLE AZIENDE A PARTECIPAZIONE STATALE

Il principio di economicità al quale si ispirano le imprese a partecipazione statale non è contrastante ma è diverso da quello proprio di imprese private. Tra l'economicità dei privati e l'economicità dello Stato vi sono due differenze che possiamo definire l'una temporale e l'altra spaziale.

In primo luogo, l'orizzonte temporale delle imprese a partecipazione statale è più lungo di quello delle imprese private; ad esempio, le imprese con partecipazione statale compiono normalmente investimenti che procurano un reddito solo in un lungo periodo. E di ciò si è già detto a proposito della redditività degli investimenti I.R.I.

In secondo luogo, le imprese in cui lo Stato detiene partecipazioni, curano istituzionalmente interessi che sono più ampi di quelli della ristretta cerchia degli azionisti di una società privata; così, ad esempio, le imprese dello Stato sono attente agli effetti – immediati e mediati – della loro azione sullo sviluppo economico delle aree in cui operano, in particolar modo curando di creare quelle economie esterne che favoriscono il sorgere di altre iniziative o di offrire – direttamente o indirettamente – il maggior numero di posti di lavoro.

Le imprese con partecipazione statale presentano una serie di vantaggi a fronte delle imprese private.

In primo luogo, esse possono essere condotte ad operare in settori trascurati dai privati e necessari all'economia del Paese. Più di una volta è accaduto che i privati abbiano ritenuto poco lucrativo entrare in alcuni rami economici e che lo Stato sia dovuto intervenire con imprese pubbliche.

In secondo luogo, le imprese con partecipazione dei pubblici poteri possono costituire un utile strumento per assicurare lo sviluppo di zone arretrate. Si può anzi dire che le imprese con partecipazione statale costituiscono una massa di manovra strategica ai fini dello sviluppo.

Si tratta, si intenda bene, di vantaggi rispetto alla sviluppo equilibrato dell'economia nazionale ma di condizioni di sfavore competitivo nei confronti delle similari aziende private.

5. — COMPETENZE DEL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI E DEL COMITATO PERMANENTE DEI MINISTRI. LORO RAPPORTI CON GLI ENTI DI GESTIONE E CON LE AZIENDE A PARTECIPAZIONE STATALE

L'articolo 2 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, stabilisce che « sono devoluti al Ministero delle partecipazioni statali tutti i compiti e le attribuzioni spettanti, a norma delle vigenti disposizioni, al Ministero delle finanze per quanto attiene alle partecipazioni da esso finora gestite ed alle aziende patrimoniali dello Stato. Al predetto Ministero sono egualmente devoluti tutti i compiti che, secondo le disposizioni vigenti, spettano al Consiglio dei Ministri, a Comitati di Ministri o a singoli Ministeri relativamente all'I.R.I., all'E.N.I. e a tutte le altre imprese con partecipazione statale diretta o indiretta.

Al nuovo Ministero sono altresì devoluti i compiti e le attribuzioni spettanti ai Ministeri del tesoro e dell'industria e commercio in ordine al Fondo di finanziamento dell'industria meccanica (F.I.M.).

La necessità di tradurre sul piano politico ed operativo le norme abbastanza generiche sopra ricordate rappresenta forse il più grosso problema politico del Ministero delle partecipazioni statali.

Il relatore ritiene innanzitutto che sia da escludersi la possibilità ed anche l'opportunità di mutare il complesso delle partecipazioni statali in una specie di mastodontica impresa statizzata. E ciò per ragioni di indirizzo politico ed anche per le effettuali carenze che la statizzazione all'interno e all'estero ha consentito di rilevare.

Ritiene ancora che sia da escludersi la opportunità di fare degli enti di gestione quasi una categoria di direzioni generali, sulle quali agire col tradizionale potere gerarchico, e ammette invece la opportunità di lasciare alle aziende di proprietà o partecipazione statale una fisionomia giuridico-strutturale di tipo privatistico tale da lasciare ad ogni livello le proprie responsabilità.

Il relatore ritiene ancora che non si possa lasciare che i rapporti intercorrenti tra il Ministero e le Aziende a partecipazione statale siano dello stesso tipo dei rapporti tra il Ministero dell'industria e le aziende private. Troppo grande è infatti la diversità dei titoli giuridici e dei fini.

Il problema è di stabilire il ritmo e l'ampiezza del potere di determinazione del Ministero sulle aziende e dei rapporti tra Ministero e Comitato permanente dei Ministri.

Le discussioni al riguardo hanno enucleato due interpretazioni dei poteri e delle funzioni del Ministero:

a) una che ne sottolinea la funzione meramente amministrativa e cioè di controllo e di vigilanza burocratica;

b) la seconda che ne dà una interpretazione come strumento di indirizzo e propulsione e che coglie quindi una differenza qualitativa rispetto agli altri Ministeri.

Il relatore propende per la seconda e ritiene che l'ulteriore problema sia quello di esaminare le modalità per un effettivo esercizio del potere di indirizzo attinente alla politica economica cioè ad una attività di intervento nell'economia.

Non si ritiene che il problema possa essere risolto attribuendo al Ministero un potere di direttiva e agli enti un potere di gestione, giacché la questione si ripresenterebbe a proposito del modo di esercitare in concreto tale potere di direttiva.

La questione scende dal piano delle tesi a quello operativo almeno in un caso già fin da ora presente e cioè in ordine alla ripartizione tra nord e sud degli investimenti nella misura del 40 e 60 per cento.

Si tratta di una linea politica addirittura tradotta in legge e che, sia detto tra parentesi, rappresenta un vincolo alla libertà di gestione che pone le aziende a partecipazione statale in ulteriori condizioni di svantaggio rispetto a quelle private.

A chi appartiene la responsabilità oggettiva e concreta per la realizzazione di tale norma? Al Ministero, agli enti di gestione, alle *holdings* o alle aziende?

Noi chiamiamo in giudizio (politico) il Ministero, ma quale è lo strumento che rende effettiva tale responsabilità?

Il relatore ritiene che la soluzione debba essere ricercata sul piano della pianificazione democratica, nell'ambito della quale, e studiandone con cura il meccanismo, è possibile arrivare all'osmosi dei due momenti (politico e tecnico) che presiedono ad un razionale funzionamento dell'economia di Stato.

6. — SULLA PIANIFICAZIONE

Negli anni del secondo dopoguerra molto si è dibattuto e si è polemizzato intorno al concetto di pianificazione. Sembrava a molti che l'accettazione di una tale metodologia significasse per ciò stesso l'accettazione dei presupposti filosofici, ideologici e politici che per primi avevano storicamente presentato, nella teoria e nella pratica, l'esperienza della pianificazione su vaste dimensioni.

Qualche volta il dibattito assumeva toni meramente nominalistici a cagione del timore che non già la sostanza rompesse schemi tradizionali e aprisse varchi pericolosi, ma che anche la terminologia introducesse elementi che venivano considerati pericolosi.

Ricorreva frequentemente la giustapposizione o la contrapposizione tra pianificazione e libertà, trasponendo un dato della realtà storica ad un piano teoretico.

Soltanto quando il concetto di libertà democratica si è ampliato passando da una concezione formale ad una più sostanziata, componendo la libertà economica in una più vasta libertà sociale, da quando si è diffuso il concetto, in verità non nuovissimo, di uno Stato non agnostico ed estraneo alla vita sociale dei cittadini, bensì inteso come somma organica degli interessi e delle istanze, di uno Stato che non ha valore primario, ma secondario o meglio sussidiario nei confronti dei cittadini, le discussioni hanno assunto un tono diverso.

Da un dibattito politico in termini spesso superficialmente polemici la questione si è innalzata a termini più scientifici e razionali. La questione ha assunto una dimensione scientifica anche se non ha cessato di avere una sua validità politica. E la vita politica, specie nella espressione parlamentare, ha un suo ritmo e una sua dimensione particolari.

Essa non è riducibile a teoreticità pura, non dipende esclusivamente da scelte razionali predeterminate; essa dipende dalla cosiddetta forza delle cose, che non è facilmente spiegabile ma che indubbiamente esiste; essa è carica di empiricità.

È un cattivo politico colui che si lascia trascinare dalla semplice forza delle cose; è addirittura pessimo colui il quale fa ciò consapevolmente, adeguando se stesso e la propria posizione alla continua mutevolezza della cosa politica; non è certamente politico buono e giusto colui il quale pretende di applicare una trama apoditticamente ed assolutamente determinata *a priori* senza considerazione alcuna della immanente empiricità contenuta nella realtà politica.

Tutto ciò per dire che anche relativamente all'oggetto della pianificazione, la forza delle cose, l'immanente empiricità è stata presente.

Mentre le discussioni fervevano, di fatto si è giunti al piano I.N.A.-Casa, Cassa per il Mezzogiorno, Piano della scuola, Piano verde, Piano per le strade, per i fiumi, per i telefoni; al Piano per la Calabria, per la Sardegna e all'impostazione dei piani regionali. E già si annunciano ancora: il Piano ospitaliero, il Piano ferroviario.

Prescindendo dal cosiddetto Piano Vanoni, sulla cui struttura e validità si è tanto discusso (e tanto poco si discute ora), ma che ha avuto l'indubbio merito di rompere una certa logomachia nominalistica, forzandola praticamente verso un avvio di esperimenti concreti.

Se si è giunti a ciò senza una deliberata volontà di pianificazione, si deve convenire che la forza delle cose è ben rilevante in politica. Si è giunti così, per forza pratica, ad avere una serie di elementi pianificati di sensibile validità politica, economica e sociale; ciò che manca è l'armonizzazione dei singoli elementi: è sorto un bel gruppo di edifici ma manca il piano regolatore del quartiere. Del resto è avvenuto e avviene ciò anche nelle migliori città.

Dunque il problema della pianificazione ha già trovato una sua prima ed empirica soluzione. Ciò di cui si parla è già cominciato ad avvenire perché così hanno voluto le dimensioni, il ritmo, la struttura delle cose politiche moderne ancor prima della deliberata volontà degli uomini politici.

La razionalità impone tuttavia di fare le cose non inavvertitamente ma con la maggior consapevolezza possibile, di condurre a razionale sistematicità anche ciò che è nato empi-

ricamente, di riordinare secondo prospettive logiche ciò che è frammentario e particolare.

Un eminente economista di scuola tradizionale ed uomo politico di molto rilievo ha detto recentemente che, in fondo, di piani ne sono sempre stati fatti. Ogni operatore economico ha sempre programmato, con maggiore o minore razionalità, la propria attività. Talvolta da solo, talvolta di concerto con altri operatori. Naturalmente secondo fini propri individuali, edonistici. Allora il suo problema non diviene quello del pianificare o no, giacché si è sempre pianificato, ma per quali fini pianificare, quali scopi dare alla pianificazione. Il derivato secondo ma grosso problema diventa quello dello studio e della ricerca della strumentazione necessaria per il conseguimento di tali fini.

In definitiva, porre il problema della pianificazione non vuol dire soltanto porre un problema tecnico-scientifico, ma porre da un punto di vista politico, il problema di edificazione strutturale di uno Stato moderno idoneo a risolvere le esigenze di una società moderna. Oltre a tutto ciò, è quasi inutile ma non del tutto inutile dirlo, la volontà politica di raggiungere certi traguardi economico-sociali e quindi di usare la necessaria strumentazione.

È sufficiente avere di fronte il quadro di ciò che dovrebbe essere, per renderci conto in primo luogo della larga inadeguatezza delle cose come sono e, conseguentemente:

a) portare a soluzione alcuni problemi scientifici, il che costituisce il compito dei tecnici;

b) introdurre alcune riforme di struttura, alcune correzioni di prassi e di costume politico, il che rappresenta la responsabilità dei politici.

Si delineano quindi due momenti in ordine al problema della pianificazione: uno tecnico ed uno politico, ma si delinea con ciò stesso un altro problema, quello dei rapporti tra di loro.

È la pianificazione un problema essenzialmente scientifico, vincolato cioè a conseguenze necessarie, dedotte razionalmente da premesse la cui validità è condizionata soltanto dal grado di accuratezza e precisione delle rilevazioni? Oppure è essenzialmente politico, basato cioè sopra scelte opzionali, conseguenti alle sensibilità, alle volontà politiche?

Quali sono i rapporti tra i tecnici della teoria economica e i portatori delle decisioni politiche? Si risponde che non è ipotizzabile una meccanica precisa, scientificamente predeterminata. Ed in ciò conforta la constatazione storica della carenza di un tipo di metodica dell'automatismo: quella dell'economia liberista. Il liberismo è fallito non solamente per ragioni sistematiche, per l'errata filosofia che esso presupponeva, ma anche per ragioni metodologiche, non potendosi assegnare alla dinamica economica una razionalità assoluta ed incontraddittoria.

Per contro, si è constatato che una politica di pianificazione anche in un solo settore mette in moto delle implicazioni così varie e complesse, può creare tali squilibri e scompensi che soltanto lo scienziato specialista può prevedere e quindi governare. La dinamica economica è come un fiume; non può essere lasciata completamente libera e non può essere totalmente violentata nelle leggi che presiedono al suo scorrere. Può e deve essere guidata, corretta e imbrigliata.

Il problema è di ricercare e trovare un delicato equilibrio tra il necessario e l'opzionale.

Alla prima esigenza dovrebbero presiedere i tecnici, alla seconda i politici. Il cosiddetto fiuto politico, la facoltà dell'intuizione empiristica ha fatto largamente il suo tempo particolarmente nell'ambito economico.

Il politico di oggi ha bisogno di dati certi, di orditi scientifici sui quali intessere la sua capacità opzionale, le sue scelte discrezionali. A differenza del politico classico tanto più valido in quanto operava sull'indeterminato.

Ma allora la politica non si occupava di economia e di sociologia. Se non per... non occuparsene.

La politica come astuzia, come « fiuto », come vaga e indeterminata intuizione potrà forse ancora valere nel campo della diplomazia, ma è nettamente superata nell'economia.

La soluzione dunque del problema derivante dal rapporto fra i due momenti non può essere statica predeterminata, essa ha piuttosto un carattere dinamico.

Il politico di oggi ha il dovere di formulare i suoi giudizi socio-economici su basi scientifiche. Da tale tipo di giudizio trarre le proprie decisioni socio-economiche, riaffidare tali decisioni ai tecnici per la verifica per la valutazione e, soltanto dopo di ciò, conferire ad esse la potestà generale.

L'equilibrio tra i due momenti, come ogni tipo di equilibrio, deve risultare dalla tensione di due forze. Accanto alla indispensabile libertà economica, di necessità dovrà esservi una componente vincolante, prescrittiva.

Si tratterà di distinguere settore da settore, operando in modo vincolante sopra determinate produzioni di base e lasciando altri alla libertà economica.

Tra un'impossibile ed ingiusta economia libera, ed una impossibile ed ingiusta economia totalmente pianificata si delinea così una economia guidata nelle grandi dimensioni.

Il momento tecnico-scientifico offre il grande quadro strategico, mette a disposizione mezzi e strumenti illuminandone la efficacia e le conseguenze dirette ed interconnesse. Entro quel quadro con quegli strumenti la scelta politica opera, anzi deve operare.

La struttura statuale italiana dispone già di un potente strumento di avvio ad una pianificazione che risponda alle esigenze giustapposte ma necessarie della razionale ed impegnativa coordinazione programmata dei fattori basilari di produzione e della tutela della libertà economica che, come si sa, è uno dei presupposti della libertà politica.

Il terreno economico e produttivo a disposizione del Ministero delle partecipazioni statali per operare secondo gli esposti criteri è già molto vasto; il problema più rilevante è quello della strumentazione operativa e in primo luogo quello della puntuale disciplina dei rapporti che legano tra di loro Consiglio dei ministri, Ministero delle partecipazioni statali, Enti di gestione, Aziende.

Il Ministro per legge approva i bilanci degli enti di gestione e non è razionalmente pensabile che ne possa approvare i bilanci preventivi. Sembra tuttavia proponibile (e il relatore è di questo parere) che il Ministero sia chiamato ad approvare in via preventiva i programmi o meglio i piani concepiti come strumento dettagliato e impegnativo che presiedano all'attività economica degli enti e per deduzioni successive delle *holdings* e delle aziende.

La relazione programmatica verrebbe ad assumere non soltanto la veste di un documento politico di preminente interesse parlamentare, ma quasi un progetto economico dal quale non sia consentito di discostarsi se non per constatata esigenza preventivamente approvata.

Il relatore ritiene che una definitiva progettazione dell'attività economica dello Stato sia utile non soltanto per una razionalizzazione interna dell'assieme di tale attività, ma anche nei confronti dell'attività economica di iniziative private.

Fissando, nell'ambito di un certo periodo di tempo, gli obiettivi qualitativi e quantitativi della propria azione economica, lo Stato ne definisce per ciò stesso i limiti, ne traccia nettamente i confini, fa cessare l'indeterminatezza e l'incertezza.

Ciò che appunto si chiede dagli operatori privati.

Dalle note esposte è evidente che il Ministero delle partecipazioni statali si configura qualitativamente diverso dagli altri.

Siccome però non è pensabile che tale Ministero possa perseguire una politica propria che sia, non si dice contrastante, ma neppure divergente dalla politica generale, sorge la esigenza della coordinazione con gli altri Ministeri.

Gli strumenti di tale coordinazione sono in termini generalissimi, come è ovvio, il Consiglio dei ministri e in termini più particolari ed operativi il Comitato permanente dei ministri.

7. — LA COORDINAZIONE E IL COLLOCAMENTO DELLE AZIENDE A PARTECIPAZIONE STATALE

La questione è rilevante:

in ordine alla esigenza già vantaggiosamente affrontata dalle aziende private sul piano delle grandi competizioni internazionali;

sul piano degli acquisti all'estero;

e *last but not least* sul piano delle questioni sindacali.

Attualmente vi sono due organizzazioni sindacali di tipo imprenditoriale: l'*Intersind* per le aziende I.R.I. e poche altre e l'*Asap* per le aziende E.N.I.

Rimane aperta l'unificazione delle due organizzazioni e l'inquadramento delle numerose aziende ancora non collegate.

Non è possibile non dedicare qualche considerazione al problema presentato dalle vertenze sindacali che interessano aziende di Stato. Senza venir meno al rispetto della giusta dinamica sindacale, senza voler togliere la specifica competenza di giudizio ed azione agli organismi sindacali, non è possibile non rilevare la stranezza di contese che pongono di fronte i lavoratori e lo Stato che viene ad assumere una posizione contrapposta ai lavoratori senza cessare evidentemente di comprenderli entro se stesso.

Intorno a questo punto diventano politicamente scottanti i rapporti tra il Ministero delle partecipazioni statali e le aziende.

È vero infatti che la politica sindacale delle partecipazioni statali non può essere né

contrastante né divergente rispetto a quella stabilità del Ministero del lavoro. Anzi ne dovrebbe essere la prima testimonianza.

Ma è vero anche che mentre la responsabilità del Ministero del lavoro è esterna alle contese sindacali, è mediata e mediatrice, quella del Ministero delle partecipazioni vi è maggiormente coinvolta, se non altro per la responsabilità politico-parlamentare.

Può lo Stato-imprenditore essere considerato alla stregua del privato imprenditore?

La contesa sindacale, fisiologica nei rapporti tra lavoratori e imprenditori privati, può trasporsi puramente e semplicemente nel rapporto tra lavoratori e Stato-imprenditore?

Rendendosi perfettamente conto dell'estrema complessità e delicatezza della questione e della irrazionalità di risolverla, sia facendo dello Stato il solo imprenditore, sia facendolo assolutamente non imprenditore, il relatore si limita a richiamarla a coloro che la volessero sviluppare ed approfondire sul piano giuridico-costituzionale e su quello della tecnica e della prassi sindacale.

GALLI, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Premettiamo che:

1°) la presente relazione non ha alcun carattere descrittivo e quindi presuppone la conoscenza della relazione programmatica nonché dei bilanci dell'I. R. I., dell'E. N. I. e delle società dipendenti direttamente dal Ministero;

2°) essa non si propone di esaurire il campo della discussione e non ha, perciò, pretesa di completezza non rappresentando altro che l'introduzione agli interventi che verranno effettuati dai deputati comunisti;

3°) l'ordine seguito e la metodologia adottata sono del tutto indipendenti da quelli della relazione governativa e di maggioranza (1). Perciò il raffronto con i giudizi espressi in questi documenti non può essere che globale;

4°) talvolta le soluzioni prospettate (soprattutto per gli argomenti meno dibattuti durante la discussione dei passati bilanci) hanno carattere indicativo e ad altro non mirano che a offrire una base per un ulteriore approfondimento.

La suddivisione adottata è la seguente:

1°) natura e problemi: *a*) del controllo parlamentare; *b*) del controllo governativo; *c*) del controllo dei lavoratori; questi controlli vanno visti come inscindibili elementi di un sistema volto a favorire la più razionale condotta delle aziende: la più idonea ad attuare, col minimo sacrificio di alternative, determinati fini pubblici elencati in una scala di priorità.

2°) esame critico di taluni problemi che attualmente si pongono nel settore delle partecipazioni statali e delle loro possibili soluzioni generali e per settore.

(1) Ad esempio nell'esame dei singoli settori non si sono seguiti sistemi di raggruppamento derivanti dalla loro appartenenza a certi enti o società, ma si è mirato a criteri di omogeneità per settori merceologici.

PARTE PRIMA

IL CONTROLLO PARLAMENTARE SULLE PARTECIPAZIONI

1. — Prima di entrare nel merito della politica delle aziende a partecipazione statale pare opportuno richiamare l'attenzione dei colleghi sulla natura ed il valore del giudizio che ci apprestiamo a dare, anche perché sulle condizioni che influiscono sulla sua fondatezza non ci si è a sufficienza soffermati nelle discussioni dei bilanci degli esercizi precedenti.

2. — Sul valore assolutamente preminente del giudizio del Parlamento non è il caso di insistere, tenuto conto della natura del nostro sistema costituzionale. D'altronde, che tale giudizio sia indispensabile ed il più documentato possibile era perfino sanzionato dalle norme vigenti in un regime eversivo delle prerogative del Parlamento, come quello fascista (1).

3. — Dallo stesso esame delle legislazioni estere si rileva, come vedremo, che passando dai paesi più arretrati a quelli più progrediti e di più solide tradizioni democratiche, i poteri del Parlamento in materia vanno aumentando e sono più ampi ed as-

(1) In base all'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n. 129, i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dello Stato, delle Aziende autonome e degli Enti amministrativi, di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato dovevano essere discussi e votati dalla Camera e dal Senato nelle rispettive assemblee plenarie, su relazione delle rispettive competenti commissioni.

Al sistema di controllo enunciato si volle dare carattere di organicità coi decreti 8 aprile 1939, n. 720, e 30 marzo 1942, n. 442, che stabilivano, in particolare, l'intervento della Corte dei conti con il compito di esaminare i conti consuntivi e i bilanci e deliberare su di essi prima di presentarli al Parlamento, in modo che il giudizio che questo doveva esprimere fosse il più documentato possibile.

sistiti da maggiori garanzie di quanto avvenga in Italia. Inoltre non vi è dubbio, tenuto conto delle mutevoli vicende e del frequente alternarsi dei Governi a regime democratico (particolarmente nel nostro paese), che il controllo del Parlamento ha la possibilità di essere esercitato, attraverso le apposite Commissioni, con maggiore continuità e quindi in definitiva con maggiore esperienza di quella che può acquisire un Ministro durante il periodo della sua carica. Ciò, naturalmente, a condizione che il controllo parlamentare possa essere veramente efficiente, fondato su una documentazione veramente significativa ed illuminato dall'opera preparatoria di esperti indipendenti dalle influenze dell'esecutivo e dei gruppi di pressione che talvolta fanno capo ai raggruppamenti di aziende a partecipazione statale. Un controllo generico e puramente formale da parte delle assemblee legislative, invece, affievolisce il senso di responsabilità degli stessi parlamentari favorendo gli interventi a favore di interessi sezionali e locali.

4. — Come si esercita in pratica in Italia il controllo del Parlamento?

Per illuminare il giudizio del Parlamento la legge 21 marzo 1958, n. 259, prevede che la Corte dei conti eserciti un'azione sindacatoria rimessa a un organo – che è appunto il Parlamento – di cui essa (la Corte) assume funzione preparatoria ed essenziale (come è detto in uno studio in cui la Corte dei conti preannuncia la sua interpretazione dei compiti dell'articolo 100 della Costituzione).

A norma della suddetta legge, gli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria hanno l'obbligo di far pervenire alla Corte i conti consuntivi ed i bilanci di esercizio col relativo conto dei profitti e delle perdite non oltre 15 giorni dalla loro approvazione. Non oltre i sei mesi successivi alla presentazione dei suddetti documenti la Corte dei conti dovrebbe comunicare alla Presidenza del Senato e della Camera i documenti stessi e riferire il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria.

Sul modo con cui è stata esercitata tale azione preparatoria ed essenziale per il giudizio del Parlamento non occorre spendere molte parole, giacché a tutt'oggi, a oltre tre anni di distanza dall'emanazione della legge, non è pervenuto ancora al Parlamento nessun rendiconto da parte della suprema magistratura contabile.

Dobbiamo quindi rinunciare, almeno per ora, a quelle informazioni che dovrebbero pervenirci dalla Corte dei conti anche se incomplete (1) e di carattere formale.

5. — Quanto sopra, più che suonare critica all'attività di controllo della Corte, il cui inevitabile ritardo ed il cui valore limitato erano scontati nei giudizi espressi dagli stessi relatori alla legge del 1958, suona critica al sistema di controllo preparatorio istituito per illuminare il parlamento.

Il ritardo, del resto, era previsto e prevedibile in base alla stessa esperienza estera (2). Comunque, anche ammesso di riuscire ad ottenere relazioni tempestive da parte della Corte dei conti, il controllo di questa non ha né può avere natura diversa da quella puramente contabile mentre, per illuminare sufficientemente il Parlamento, occorre evidentemente un tipo di controllo più ampio e complesso, come del resto fu riconosciuto dagli stessi relatori al disegno di legge del 1958. Scriveva il relatore alla Camera Ferreri: « Il mio dubbio è soltanto che la nobile, ma particolare formazione mentale degli uomini che impersonano l'organo di controllo, la Corte dei conti, così come ha funzionato fino ad ora, non sia la più idonea a trasformarsi per adeguarsi ad un tipo di controllo che deve attuarsi in forme così diverse e nuove.... », « ....ma anche guardando all'avvenire anche non nascondendoci queste difficoltà,se questo disegno di legge ha un titolo per andare avanti ed essere degno della nostra considerazione è *perché mette finalmente in moto una organizzazione che, pur non presentandosi ben definita e ben chiara, mostra che siamo ben decisi alla sua attuazione* ».

Identiche considerazioni ebbe a fare il relatore Trabucchi al Senato affermando che l'approvazione del disegno di legge costituiva più un atto di fede che una meditata decisione dettata dal raziocinio e dall'esperienza.

---

(1) Il sindacato della Corte, in base alla legge del 1958, si esercita sugli enti di gestione, mentre è noto che in seguito alla mancata attuazione della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni esistono ancora aziende non inquadrate in enti di gestione E ciò anche ammesso e non concesso che l'I. R. I. e l'E. N. I. possano considerarsi a norma di detta legge enti di gestione, così come si sono autonominati.

(2) Anche in Germania, dove pure la Corte dei conti ha funzione preparatoria per il giudizio del Parlamento, si verificano notevoli ritardi nella presentazione delle relazioni, che pure sono assai minuziose ed investono anche giudizi di merito sulla conduzione delle aziende.

I fatti dimostrano che i relatori erano stati fin troppo ottimisti e quindi occorre procedere ormai senza indugio, in base all'esperienza, a quel perfezionamento della legge che, oltre che dai relatori, fu auspicato dallo stesso onorevole Bo. Questi, che anche allora ricopriva la carica di Ministro delle partecipazioni, nel concludere la discussione al Senato ebbe espressioni che confermavano il valore sperimentale del disegno di legge e la necessità di provvedere successivamente, alla luce dell'esperienza, ad una migliore definizione di quegli strumenti tecnici che permettessero alle Camere di acquisire elementi di giudizio per esercitare in modo efficace il loro potere di controllo. Il Parlamento, oggi, in mancanza della documentazione del suo organo tecnico, deve fondarsi su quella sottopostagli dall'Esecutivo, cioè, praticamente su quella proveniente dalle aziende controllate, dato che, come vedremo meglio in seguito, lo stesso Ministero non è in grado di esprimere giudizi autonomi veramente significativi.

6. — Tale documentazione, comunque, viene presentata in modo disorganico. Basti dire che i dati contenuti nella relazione programmatica provengono da bilanci redatti con diversi criteri di valutazione.

La loro formulazione, infatti – malgrado le nostre richieste rinnovantesi di anno in anno e alle quali, ora, si è associato anche il relatore di maggioranza – non avviene in base a bilanci tipo che permettano di omogeneizzare le cifre e quindi di effettuare una valutazione complessiva dei risultati.

La stessa elaborazione della relazione programmatica è tutt'altro che perfetta: nessuna valutazione critica, ad esempio, viene effettuata dei risultati economici nei singoli settori; spesso i *deficit* dell'uno si compensano con i profitti dell'altro; le perdite, almeno per quanto riguarda il Gruppo I. R. I., con ogni probabilità vengono comprese nelle cifre degli investimenti lordi; anche la terminologia ed i criteri di classificazione adottati spesso sono diversi da anno ad anno; manca un elenco delle direttive programmatiche del Ministero, che prima venivano pubblicate. Nessuna ragione viene data della mancata rispondenza tra previsioni contenute nelle precedenti relazioni ed effettive realizzazioni, nessuna giustificazione viene addotta per l'inadempienza di taluni precetti legislativi (ad esempio del mancato raggiungimento della percentuale del 40 per cento degli investimenti nel Mezzogiorno). Nessun resoconto, anche sommario, viene dato di essenziali fatti di gestione come quelli relativi alla vendita e all'acquisto di quote di partecipazione. Così, ad esempio, ci risulta che gradualmente l'E. N. I. ha rilevato le quote di partecipazione di proprietà americana, svizzera e belga della C. O. P. E. Ma a quali condizioni, con quale corrispettivo, con quale convenienza effettiva? Si tratta di un'operazione la cui entità può valutarsi nell'ordine dei miliardi e più probabilmente delle decine di miliardi, ma delle sue modalità e dei motivi che l'hanno determinata niente è detto, mentre ci si diffonde ad illustrare la partecipazione a qualche nuova piccola o media impresa meccanica o manifatturiera il cui giro di affari si aggira sulle centinaia di milioni.

Sono state trasferite dall'I. R. I. alla Finelettrica (in cui partecipa largamente il capitale privato) decine di miliardi di azioni, ma a quale prezzo? Le fonderie Breda sono state trasferite alla Finsider (in cui il capitale privato partecipa per oltre il 49 per cento). Ma a quali condizioni, a quali prezzi, con che criteri di valutazione?

Evidentemente tutti questi particolari vengono considerati di scarsa importanza, in contrasto con quelle che sono le peculiari caratteristiche del controllo parlamentare rivolto ad accertare la convenienza ed a stabilire l'opportunità di tutte le operazioni effettuate col concorso del pubblico denaro.

La stessa formulazione dei programmi futuri è incompleta, mancando di fornire dati di giudizio essenziali: l'enunciazione di taluni traguardi per produzioni di base, come ad esempio quella siderurgica, poco significa se non è integrata dalle prospettive che si presentano nei riguardi del sistema dei prezzi. È certamente importante che si aumenti la produzione dei manufatti di acciaio e di ghisa, ma ancora più importante è che vengano posti a disposizione dei consumatori a prezzi convenienti, non superiori a quelli internazionali, mentre è noto che la Francia, ad esempio, pratica prezzi di circa il 10 per cento inferiori ai nostri.

D'altronde, anche ammettendo che venisse fatto un commento ragionato dei conti perdite e profitti dei singoli settori e delle principali unità produttive, che valore potrebbe avere un raffronto fra i varî risultati davanti a tanta eterogeneità nei criteri di formazione dei bilanci ed in modo particolare in quelli adottati per il calcolo dell'ammortamento e la valutazione dei patrimoni sociali?

La stessa Corte dei conti ha, più volte, rilevato e deprecato la diversità dei criteri con cui vengono valutati i patrimoni sociali.

In tali condizioni la discussione della relazione programmatica ha un valore nettamente inferiore a quello che dovrebbe assumere agli effetti di un serio controllo delle Camere sulla politica delle aziende a partecipazione statale.

A tale deprecabile stato di cose dovrebbe essere posto fine al più presto con una riforma delle modalità con cui si esercita il controllo del Parlamento.

7. — Prima di enunciare i principî su cui, a nostro avviso, dovrebbe essere fondata tale riforma, crediamo utile dare alcuni cenni sulle modalità con cui il controllo parlamentare delle aziende a partecipazione statale viene effettuato in taluni paesi e particolarmente in Francia dove la configurazione delle forze politiche e del Parlamento (prima della ben nota involuzione antidemocratica) non era molto dissimile dalla nostra.

In Francia il controllo parlamentare sulle imprese pubbliche ebbe la sua prima formulazione nell'articolo 70 della legge 21 marzo 1947, il quale prevede che: « l'insieme dei bilanci, dei conti di profitti e perdite, delle relazioni dei Consigli d'amministrazione e dei commissari ai conti delle imprese nazionalizzate, così come i risultati dei conti speciali sia ogni anno oggetto d'un fascicolo che verrà distribuito al parlamento durante la riunione della sessione annuale ». Per prendere conoscenza di questi documenti e più generalmente « per seguire e apprezzare la gestione di quelle imprese » sono state create nelle due Camere delle commissioni, prima di 16 e poi, in virtù della legge 31 dicembre 1953, di 24 membri. A queste commissioni sono stati estesi, con una legge del 21 luglio 1947, « i poteri d'inchiesta parlamentare », ciò che permette di spingere ben lontano le loro investigazioni.

I poteri delle commissioni parlamentari sono stati notevolmente estesi in base all'articolo 23 della legge finanziaria del 3 aprile 1955. Tale estensione è particolarmente significativa, in quanto effettuata in un periodo in cui vennero ridotti i controlli dell'esecutivo, nel timore che questi potessero pregiudicare l'autonomia di decisione e quindi l'efficienza delle aziende. I poteri delle commissioni parlamentari furono invece estesi: « all'insieme delle attività tecniche, amministrative e finanziarie di tutte le imprese pubbliche ». Fu inoltre previsto che i funzionari dei Ministeri delle finanze e degli affari economici avrebbero potuto essere messi a disposizione dei commissari, beneficiando dei loro stessi poteri.

8. — In Inghilterra, l'altro grande paese dell'Europa occidentale dove il settore pubblico dell'economia è assai rilevante, il controllo parlamentare viene esercitato da apposita Commissione che ha effettuato e pubblicato varie inchieste. A tale Commissione è stato proposto, da parte di W. A. Robson, (che è forse in Inghilterra e all'estero lo studioso più autorevole in materia di gestione e controllo delle aziende pubbliche nei paesi capitalisti), di affiancare una *efficiency audit Commission* composta da esperti dei vari settori ed avente il compito di effettuare inchieste sulle industrie nazionalizzate e redigere rapporti. Tale Commissione, secondo il Robson, permetterebbe al Parlamento di ottenere maggiori informazioni circa le condizioni delle imprese, le difficoltà che devono superare, i fini e la politica che seguono. Con ciò, egli afferma, i membri del Parlamento e i direttori amministrativi dei *Boards* verrebbero posti l'uno di fronte all'altro, senza che vi sia ragione di temere per l'autonomia di amministrazione delle aziende.

Anche senza riferirsi all'esempio di paesi dove, nel controllo di determinate aziende pubbliche, il Parlamento assorbe addirittura anche i poteri del governo (1) si può affermare che, quanto più si passa da paesi arretrati e con aziende pubbliche inefficienti (ad esempio Grecia e Brasile) a quelli progrediti e con aziende pubbliche efficienti, non solo sotto l'aspetto dei risultati tecnici, ma anche economici (come la Francia) il controllo parlamentare diventa man mano più penetrante ed esteso.

9. — Affinché anche in Italia si possa arrivare all'ideale di un controllo che non sia puramente formale e che sia esercitato in modo non meno puntuale che nei più avanzati paesi esteri occorre, a nostro avviso, che:

a) Vengano rafforzati i poteri delle competenti Commissioni del Parlamento. Un mezzo per arrivare a ciò potrebbe esser quello di concedere loro poteri permanenti d'inchiesta sull'attività degli Enti di gestione, senza per questo alterare la natura del controllo parlamentare che deve avvenire a posteriori *ed avere un carattere puramente conoscitivo, escludendosi ogni preventiva interferenza sulle decisioni degli amministratori.*

---

(1) In Finlandia, ad esempio, la Banca centrale e la Radio sono esenti da controllo del Governo ed assoggettate a quello del Parlamento.

Meglio forse sarebbe se la Commissione di controllo fosse interparlamentare, cioè mista di deputati e senatori e suddivisa in Sottocommissioni poco numerose (1).

È appena il caso di accennare che oggi i poteri di indagine dei parlamentari sono particolarmente ridotti. Mentre in paesi a più antiche tradizioni parlamentari, come la Gran Bretagna, si giunge fino ad assegnare la Presidenza degli organismi di controllo a membri dell'opposizione; questi, da noi, talora si vedono perfino negato l'accesso alle fabbriche o, nel migliore dei casi, condizionato a tali autorizzazioni e limitazioni da rendere impossibile l'esercizio di una seria opera di supervisione e controllo.

È altrettanto noto a quali limitazioni e riserve sia condizionata la fornitura dei dati richiesti, non soltanto agli enti, ma allo stesso Ministero delle parteci-pazioni statali (2).

b) Il controllo del Parlamento potrebbe essere reso più efficace dalla collaborazione di una *équipe* di esperti, dipendenti direttamente dal Parlamento. Il principio di qualificare il giudizio delle assemblee elettive mediante il ricorso a tecnici non è del resto nuovo da noi (3).

Comunque, anche nel caso in cui (come in Francia), la Commissione parlamentare fosse autorizzata a ricorrere all'opera di funzionari ministeriali ciò dovrebbe avvenire con garanzie tali da assicurare la loro indipendenza da ogni pressione governativa.

L'opera di tali esperti potrebbe consentire l'acquisizione di elementi di giudizio che completino quelli puramente formali e contabili, che la Corte dei conti potrà fornire quando sarà in grado di funzionare tempestivamente. Mentre il controllo della Corte dovrebbe avere carattere continuativo, quello dei tecnici, di cui dispone la Commissione, dovrebbe essere regolato da criteri di opportunità da essa ritenuti di volta in volta i più idonei, sempre nell'ambito di un controllo *a posteriori* e puramente conoscitivo, che non diminuisca minimamente l'autonomia e la capacità di decisione degli enti ed aziende. Il senso di responsabilità dei loro amministratori, anzi, dovrebbe essere accresciuto dalla consapevolezza che il risultato della loro gestione è valutato dal Parlamento con maggiore accuratezza e conoscenza dei fatti essenziali.

Se però la Corte deve rimanere (come è oggi unanimamente considerata) un organo che rientra nell'orbita del potere legislativo, in virtù di una delegazione del parlamento ad assicurare l'applicazione delle leggi dello Stato, è opportuno assicurare legami più organici fra organo tecnico di vigilanza e organo nell'interesse del quale la vigilanza stessa viene esercitata. In tutti i paesi dove la Corte o altro organo di controllo esercita questa funzione tali legami sono assai più stretti che in Italia ed il rapporto di dipendenza dal potere legislativo è assai più diretto, fino ad arrivare alla nomina dei revisori da parte del Parlamento. In taluni casi si arriva alla nomina di revisori legislatura per legislatura.

Tenuto conto che il tempestivo controllo dei risultati consuntivi è un problema che si pone, non soltanto nei riguardi delle aziende a partecipazione statale, ma dello stesso bilancio dello Stato, una revisione della disciplina che regola la materia si rivela quanto mai opportuna (1).

Non è questa la sede più opportuna per diffondersi in particolari tecnici relativi ad una riforma che renda più significativo e ricco di contenuto il giudizio che ci apprestiamo a dare: a noi basta di avere indicato alcune possibili soluzioni. Sullo spirito che le anima, pensiamo, dovrebbero essere d'accordo tutte le parti. Le attuali lacune e manchevolezze sono talmente evidenti da non richiedere ulteriori considerazioni per dimostrare l'urgenza di adottare accorgimenti che, senza pretendere di risolvere di colpo un problema di così grande e decisiva portata,

---

(1) L'importanza di tale Commissione sarebbe maggiore se i commissari fossero liberati da altri incarichi parlamentari e l'incarico fosse loro conferito per l'intera legislatura. Sotto questo aspetto l'efficienza del controllo non è solo questione di leggi e regolamenti, ma anche dell'intensità con cui l'opinione pubblica ed il Parlamento sentono l'importanza del controllo sull'economia pubblica.

(2) È risaputo, ad esempio, come le ripetute richieste effettuate a suo tempo per conoscere i piani quadriennali dell'I. R. I. e dell'E. N. I., che pure erano in possesso del Governo, furono sistematicamente ignorate.

(3) Nell'Assemblea regionale siciliana, maggioranza e minoranza in seno alle singole Commissioni si avvalgono dell'opera di consulenti remunerati a spese dell'amministrazione dell'Assemblea.

(1) Il funzionamento della Corte dei conti è ancora imperniato su una legge che risale al 1862 e da allora la capacità di analisi e di indagine del Parlamento si è considerevolmente accresciuta. Basti confrontare i resoconti parlamentari odierni con quelli delle legislature prefasciste per rendersene conto.

contribuiscano a rendere sempre più serio ed efficiente il controllo parlamentare.

In tal modo, si renderà anche più facile, più responsabile, più puntuale ed efficiente lo stesso controllo del Governo che, come vedremo, è a tutt'oggi lungi dal rispondere ai fini di una razionale politica di direzione e coordinamento delle aziende a partecipazione statale.

CONTROLLO GOVERNATIVO

1. — Come un più diretto e rigoroso controllo del Parlamento rappresenta un valido appoggio all'opera del Ministero delle partecipazioni volto ad assicurare un razionale indirizzo e coordinamento delle aziende, viceversa, tutto ciò che contribuisce a migliorare il controllo dell'Esecutivo crea anche i presupposti per un più puntuale e completo esercizio delle prerogative del potere legislativo. Esistono, anzi, talune condizioni il cui verificarsi è indispensabile in egual misura sia per il miglioramento del controllo parlamentare che di quello governativo. La prima di esse è costituita dall'adozione di tutte quelle norme che valgano (come i bilanci tipo) a dare maggior chiarezza alla gestione delle aziende a partecipazione statale ed ai loro documenti contabili.

2. — Altra esigenza indifferibile è quella della unificazione degli statuti degli enti di gestione. In particolare l'I. R. I. e l'E. N. I., che si autodefiniscono enti di gestione, hanno statuti precedenti alla istituzione del Ministero delle partecipazioni e le norme che regolano il loro funzionamento devono essere rivedute alla luce del nuovo ordinamento. Inoltre si impone una revisione di quest'ultimo, non foss'altro attraverso l'emanazione di norme interpretative. Ciò eviterebbe anche una serie di equivoci nell'interpretazione delle norme vigenti che hanno portato anche alla invalidazione di alcuni importanti provvedimenti (1).

3. — A proposito di enti di gestione e dei loro statuti il rilievo più importante da fare non riguarda tanto la unificazione degli statuti quanto il modo con cui deve procedersi all'aggruppamento delle aziende da loro controllate. Affinché, non solo l'opera di controllo del Parlamento e del Governo, ma la stessa opera di amministrazione e di coordinamento degli enti di gestione possa essere efficiente, è indispensabile che questi vengano costituiti per settori omogenei, superando l'attuale tipo di collegamento finanziario che è motivo di confusione, di occultamento di responsabilità e che contrasta con lo spirito e con la lettera della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali. L'articolo 3 di tale legge dispone che « le partecipazioni verranno inquadrate in Enti autonomi di gestione operanti secondo criteri di economicità. Il primo inquadramento delle partecipazioni dovrà essere attuato entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge ». Malgrado la chiara formulazione della legge la quale, usando il futuro (*verranno*) faceva comprendere che per il momento non esistevano enti di gestione e parlava di « primo inquadramento » da attuare entro un anno, facendo così intendere che nessun inquadramento era stato ancora attuato, l'I. R. I. e l'E. N. I. si autodefinirono immediatamente enti di gestione.

La illogicità di tale definizione però, più che nell'evidente forzatura della volontà del legislatore (il quale se veramente voleva considerare questi due gruppi come enti di gestione preesistenti non si sarebbe certamente dimenticato di dirlo, data la prevalente importanza delle due grandi *superholding*), sta nell'implicito mantenimento di uno *statu quo* che è assolutamente assurdo. Chi potrebbe mai pensare che un aggruppamento caotico di aziende qual'è l'I. R. I., risultante da un casuale concorso di circostanze, com'è quello che ha originato l'aggruppamento delle aziende che ad esso pervengono, possa mai definirsi un ente di gestione, funzionante secondo criteri di economicità? Se veramente è giusto mantenere unito un coacervo così eterogeneo di partecipazioni, come quelle cantieristiche e radiotelevisive, tessili e meccaniche, bancarie e telefoniche, autostradali e assicurative, chimiche e minerarie, cementiere ed elettroniche, alberghiere ed editoriali, allora che senso ha costituire un ente di gestione distinto per poche aziende termali e per due aziende cinematografiche?

In tal modo il nuovo inquadramento delle aziende a partecipazione statale previsto dalla legge del 1958 si applicherebbe soltanto ai settori marginali e d'importanza trascurabile e non a quelli controllati dall'I.R.I. e dall'E.N.I.

(1) Ad esempio la Corte dei conti con recente provvedimento (n. 229 Sezione contabile, 7 novembre 1960) ha ritenuto illegittimo il decreto di nomina del presidente dell'I. R. I.

L'evidente fondatezza di queste argomentazioni non ha minimamente turbato gli amministratori dei sedicenti enti di gestione delle partecipazioni, i quali, dopo l'emanazione della legge 21 giugno 1960, n. 649, – che all'articolo 14 e seguenti parla per inciso « dell'I.R.I., E.N.I. e altri enti di gestione » – hanno tirato un sospiro di sollievo credendo di aver finalmente trovato l'appiglio formale che sanziona la loro autonomia.

4. — Evitati così gli ostacoli più gravi con la costituzione di tre enti di gestione in settori dove il raggruppamento delle aziende non avrebbe creato alcun contrasto, data la loro scarsa importanza e il loro stato di dissesto effettivo o potenziale, si è creduto di aver adempiuto al disposto dell'articolo 3 della legge del 1956. E ciò anche se per uno solo di questi enti, sono stati creati i mezzi legislativi per il suo funzionamento mentre gli altri due, a quattro anni dall'emanazione della legge, rimangono ancora recipienti vuoti privi di contenuto e quindi di vitalità. Esistono poi numerose società ancora dipendenti direttamente dal Ministero, contrariamente allo spirito e alla lettera della legge del 1956, secondo cui le aziende devono essere amministrate direttamente dagli enti di gestione e non dal Ministero.

La mancata costituzione di enti di gestione per settori omogenei indebolisce l'azione di controllo del Parlamento e del Governo che, fra di loro ed i singoli rami di produzione, vedono interporsi gli amministratori di Enti che, come l'I.R.I., altra ragione di collegamento non hanno se non quella che fu determinata dalle circostanze (spesso indipendenti dalla volontà dei governanti) che, volta a volta, determinarono il rilievo di un certo gruppo di attività. Tale artificioso aggruppamento, costituisce, se non altro, un grave ostacolo all'opera di coordinamento ed in modo particolare a quell'integrazione verticale e orizzontale di cui i gruppi privati (e la stessa collettività attraverso le economie esterne che ne derivano) così largamente si avvantaggiano. Ad esempio i settori chimico o energetico dell'I.R.I. ignorano di fatto i similari settori controllati dall'E.N.I. La gelosa cura con la quale i due Enti tendono a conservare la propria autonomia ed integrità rappresenta uno ostacolo alla costituzione di comuni servizi per il reperimento, la formazione ed il perfezionamento delle capacità tecniche, per la ricerca scientifica applicata alla produzione; rappresenta un ostacolo allo scambio di esperienze organizzative, ad accordi per gli approvvigionamenti e le vendite, all'acquisto di brevetti, alla istituzione di collegamenti fra imprese produttrici di materie prime, di semilavorati e di prodotti finiti.

I pochi passi in avanti effettuati nel senso di una maggiore integrazione, da un lato confermano la fondatezza delle critiche che abbiamo sempre formulato a questo proposito e dall'altro son ben lontani dall'avere esaurito il campo delle possibilità.

Se la istituzione di enti di gestione per settori omogenei è condizione essenziale di chiarezza, di riduzione di quelle dispersioni e duplicati di spesa che si creano in seguito all'ignorarsi reciproco di aziende operanti in settori simili, dall'altro costituisce il presupposto migliore per un superiore coordinamento da attuarsi sotto la direzione e la responsabilità del Ministero con l'ausilio di quegli organi tecnici di cui parleremo.

5. — In qual modo viene attualmente esercitato il controllo governativo sulle aziende a partecipazione statale?

Esso avviene sostanzialmente in due modi:

1°) attraverso la designazione degli amministratori;

2°) attraverso la partecipazione di funzionari del Ministero agli organi amministrativi e di controllo degli enti.

Tralascio per il momento l'influenza che il Ministero è in grado di esercitare attraverso l'emanazione di direttive, perché l'efficacia di esse è evidentemente subordinata al modo con cui vengono esercitate le suddette due facoltà.

6. — Come avviene la scelta degli amministratori ?

Sotto questo aspetto (pur ammettendo che esistono eccezioni di rilievo al principio che enunceremo) si può affermare che oggi in Italia una delle ragione di vantaggio dell'impresa privata rispetto a quella pubblica è rappresentata dal modo con cui vengono scelti gli amministratori. Infatti i criteri che presiedono alla designazione dei presidenti degli enti, società a partecipazione e loro aggruppamenti quasi sempre niente hanno a che vedere con l'efficienza, la capacità e la competenza.

La scelta avviene generalmente in base ad influenze e calcoli di carattere politico estranei alle finalità pubbliche che le aziende di Stato devono perseguire.

Che dire dell'uso così largamente invalso di concedere la presidenza di un ente o di

un'azienda come compenso per la perdita del mandato parlamentare o di un qualsiasi altro incarico politico in seno al partito di maggioranza? Vediamo ad esempio l'ex-dirigente della sezione propaganda della Democrazia cristiana che dirige i cantieri navali, l'ex-direttore del *Popolo* che dirige le terme, e così via. Tutto ciò senza parlare degli amministratori di società a partecipazione statale che sono notoriamente legati ad interessi particolari ben individuati (1).

A conferma che l'assegnazione degli incarichi direttivi nelle aziende pubbliche è vista in funzione della carriera politica valgono anche gli esempi di incarichi assegnati come compenso per la perdita di posti o di prebende goduti sotto il regime fascista. Gli Iacomoni (2) ed i Siliato, non sono che esempi di qualificati e ben noti esponenti del passato regime, che hanno trovato nella direzione delle aziende a partecipazione statale un compenso alla perdita di incarichi, tal volta di grande prestigio e autorità, loro affidati dal passato regime.

E non è forse noto e documentabile che, mentre gli enti e le società maggiori sono amministrati da persone designate dalle direzioni centrali dei partiti governativi, quelli delle società e degli enti di minore importanza vengono nominati su designazione dei comitati provinciali della Democrazia cristiana o dagli organi direttivi periferici dei partiti convergenti?

Se poi dalla scelta dei dirigenti si dovesse passare a quella del personale è di comune ragione che, a parte le ben note discriminazioni e persecuzioni a danno dei dipendenti militanti nei partiti di sinistra, le assunzioni avvengono spesso su designazione diretta o indiretta di un determinato partito o di questo o quel prelato e, comunque, ogni nuovo assunto viene rigidamente controllato nei suoi precedenti politici.

È vero che queste precauzioni non sono sufficienti ad evitare che i lavoratori orientino successivamente i loro voti verso il sindacato unitario, ma esse costituiscono, prima ancora di essere fonte di inefficienza o di limitazione nella scelta delle forze del lavoro, una grave, patente violazione delle norme costituzionali.

Concludendo, non ha alcun senso parlare, come spesso si fa, di criteri di economicità che dovrebbero presiedere alla direzione delle aziende a partecipazione statale quando la prima scelta, quella delle forze di lavoro e dei dirigenti, viene effettuata con criteri che niente hanno a che vedere con l'efficienza.

7. — Quali possono essere le linee di una politica tendente a por fine a questo deprecabile stato di cose?

Nessuno pensa che sia possibile creare da un giorno all'altro e per tutte le aziende controllate del Ministero amministratori all'altezza di quelli di cui dispongono le migliori aziende private o alcune fra le più efficienti aziende a partecipazione statale. Quello che occorre abbandonare sin d'ora è il criterio della discriminazione politica e della scelta dei dirigenti in base a principî estranei all'efficienza. Quanto poi alla individuazione e selezione degli elementi dirigenti è un problema che potrà essere soddisfacentemente risolto solo dopo un'opera di accurata preparazione per condurre avanti la quale non esistono regole se non quelle suggerite dall'esperienza.

Tuttavia pensiamo che, a titolo esemplificativo, possano elencarsi talune linee direttive che, se perseguite coerentemente, dovrebbero portare a buoni risultati.

Anzitutto può osservarsi che la sempre crescente complessità della preparazione professionale e la difficoltà di reperire tecnici e dirigenti affermati, che non siano direttamente o indirettamente legati agli interessi dei grandi monopoli, rende opportuno che la selezione delle capacità sia perseguita fin dalle prime età scolastiche. Ora è noto che molte delle capacità, sia di carattere esecutivo che direttivo, vengono compresse ed ignorate in seguito alla impossibilità da parte dei giovani

---

(1) Durante il dibattito in Commissione è stato messo in evidenza, ad esempio, come nei Consigli di amministrazione delle banche controllate dall'I. R. I. figurino alcuni dei rappresentanti più qualificati dei monopoli e ciò ci esime da una elencazione che, del resto, già avevamo fatta nella relazione di minoranza presentata al Senato due anni fa.

(2) L'ex-ambasciatore Iacomoni, ex-capo di gabinetto di Mussolini, già luogotenente del Re d'Italia e Imperatore di Albania, uno dei massimi responsabili dell'aggressione alla Grecia, fu nominato presidente delle società a partecipazione statale per il traforo del Monte Bianco. Avendo ceduto il posto all'ex-parlamentare democristiano onorevole Farinelli, in compenso fu nominato presidente della Società Terme di Montecatini, carica da cui fu revocato dopo l'intervento unanime dei parlamentari di sinistra e le proteste della popolazione. Siccome è da escludere che l'esperienza di un ex-ambasciatore e organizzatore di avventure militari costituisca una qualifica per dirigere un'azienda stradale o termale, appare evidente che le due nomine altro non rappresentano se non un sostitutivo degli incarichi di grande prestigio che aveva lo Iacomoni in regime fascista.

appartenenti a famiglie povere di proseguire gli studi per mancanza di mezzi. È interesse della collettività nazionale che (almeno finché non si provveda con riforme più generali) i giovani provvisti di capacità possano, indipendentemente dalle possibilità finanziarie delle loro famiglie, proseguire gli studi e portarli a termine avendo per unico limite quello rappresentato dalle attitudini di cui sono dotati.

Ma a parte ciò farebbe sicuramente un ottimo investimento l'impresa o il gruppo di imprese che, con i propri mezzi, facilitasse con sussidi e borse di studio i giovani impossibilitati a continuare i loro studi (scegliendoli con determinati criteri di selezione e dando magari la preferenza a quelli residenti in località dove sono situate le aziende). Chi agisse in tal modo si assicurerebbe una priorità nella scelta del più delicato e prezioso fattore di produzione: il lavoro, sia d'ordine direttivo che esecutivo, in tutte le sue svariate specializzazioni. (1)

Ovviamente, accorgimenti del genere, soprattutto per quanto riguarda la formazione dei dirigenti, non potrebbero avere effetto concreto che a lunga scadenza.

Quindi, prima ancora di attendere i risultati di una selezione che inizi fin dall'infanzia, si potrebbe provvedere con una selezione che inizi dall'adolescenza e sia intanto esercitata nei riguardi di giovani in possesso del titolo di scuola media o di giovani laureati (come già accade per taluni gruppi di aziende) che venissero attirati con incentivi tali da permettere all'impresa pubblica di competere vantaggiosamente con le aziende private. Ciò vale anche per l'acquisizione di personale già impiegato in altre aziende: la *politica degli alti salari e delle migliori condizioni di lavoro è sempre, a lunga scadenza, quella più confacente agli interessi dell'impresa.*

Una volta createsi le condizioni per la selezione su scala nazionale degli elementi forniti di migliori capacità sarebbero, a mio avviso, poste, sia pure a non breve scadenza, le condizioni fondamentali per la normalizzazione della situazione dirigenziale nelle aziende a partecipazione statale.

Al personale così formatosi e gradualmente selezionato dopo una serie di esperienze ed a coloro che già lavorano nelle aziende dovrebbero essere riservati i posti di responsabilità, nessuno escluso, compreso quello di presidente dei maggiori enti di gestione.

Solo in casi eccezionali le nomine degli amministratori potrebbero essere effettuate al di fuori dei quadri dirigenti così formati e dovrebbero essere comunque giustificate dalla provata esperienza e capacità delle persone nominate (1). Non ci illudiamo che la semplice adozione di espedienti tecnici nella scelta e selezione del personale direttivo ed esecutivo possa di per sé eliminare gli inconvenienti che abbiamo lamentati. *Gli accorgimenti da noi proposti o altri ancora migliori che possano essere suggeriti avranno, a scadenza più o meno lunga, un effetto benefico solo a condizione che vengano abbandonati i criteri di preferenza fondati sulle clientele politiche o personali (i quali possono inficiare qualunque sistema di scelta e di selezione) e che venga accertata con particolare rigore l'indipendenza dei dirigenti della azienda pubblica da ogni interesse privato. Tutto ciò costituisce una questione di costume che solo un cambiamento della classe dirigente può radicalmente risolvere.*

8. — Il secondo sistema di cui si avvale il governo per il controllo degli enti ed aziende è costituito dall'opera di un certo numero di funzionari immessi a tal uopo nei consigli di amministrazione e nei collegi sindacali. Tale sistema agli effetti dell'esercizio di un efficace e rigoroso controllo presenta peraltro non pochi inconvenienti: è noto, infatti, quanto sia facile che il funzionario, una volta immesso negli organi direttivi di un'azienda, sia pure con la più perfetta buona fede, si immedesimi negli interessi di essa.

È per questo motivo che la Corte dei conti, che ha una lunga esperienza di controllo,

(1) Tale sistema di reperimento delle capacità (che potrebbe essere messo in pratica a cura di un unico ente il quale agisse per conto di tutte le azienda partecipazione statale) dovrebbe essere completato da un'opera di controllo e di selezione. Questa potrebbe fondarsi, non solo sulle valutazioni scolastiche e sui *tests* psicotecnici, ma anche e soprattutto sul confronto dei risultati acquisiti sul posto di lavoro.

(1) Al fine di porre una remora ad eccezioni non giustificate, soprattutto quando vengono effettuate in occasione del conferimento delle cariche di maggiore importanza, potrebbe esser richiesto il parere obbligatorio, anche se non vincolante, dei competenti organi di controllo del Parlamento. Pure sotto questo aspetto un più efficiente e puntuale funzionamento di quest'ultimi si rivela quanto mai opportuno, non foss'altro per neutralizzare i pericoli che potrebbero derivare dal formarsi di una potente tecnocrazia.

sconsiglia la immissione dei funzionari, non soltanto nei consigli di amministrazione, ma anche nei collegi sindacali. Scrive il professor Treves: « Spesso, per legge, in pratica il rappresentante di un Ministero nel consiglio di amministrazione è un impiegato del Ministero stesso, il quale potrebbe essere un buon funzionario ma un cattivo uomo d'affari. Per giunta egli potrebbe essere la medesima persona a cui è affidato il controllo sull'ente per conto del Ministero. Il dilemma del « controllore controllato » sta nel fatto che, essendo egli stesso uno degli amministratori dell'impresa, si troverà nelle condizioni migliori per conoscerne l'andamento, ma in quelle peggiori per sindacarlo, a meno che non sia disposto a revocare le decisioni a cui potrà aver partecipato » (1). È per evitare la figura del funzionario nello stesso tempo controllore e controllato che in molti paesi di rigide tradizioni amministrative (come in Inghilterra) i funzionari vengono esclusi, non solo dai consigli di amministrazione, ma anche dai collegi sindacali delle *public corporations* malgrado che tali enti, essendo integralmente di proprietà dello Stato, non presentino i pericoli di interferenze di interessi particolari che esistono nelle società a partecipazione cui affluiscono anche quote di capitale privato.

Una delle migliori soluzioni possibili per un controllo del Ministero (soprattutto ove fosse esercitato in modo efficiente e tempestivo quello della Corte dei conti) potrebbe essere rappresentata dalla creazione di un *corpo di ispettori* (2) i cui poteri dovrebbero essere disciplinati da apposita legge. A questi ispettori potrebbe essere anche riconosciuta la facoltà di partecipare, senza diritto di voto, ai consigli di amministrazione ed alle riunioni dei collegi sindacali. Tale soluzione, però, potrebbe essere veramente efficace se il personale di controllo fosse tecnicamente ed amministrativamente molto qualificato, retribuito almeno al livello dei magistrati e se avesse acquisito una sufficiente esperienza attraverso permanenze relativamente lunghe in enti ed aziende. È appena il caso d'avvertire che anche l'*esercizio di tale controllo non dovrebbe in alcun modo sminuire il senso di responsabilità degli amministratori e quindi non dovrebbe essere preventivo, ma a posteriori.*

9. — Per stimolare l'iniziativa del personale di controllo potrebbero essere escogitati veri e propri sistemi di opposizione di interessi (intesa nel senso migliore della parola) tra controllori e controllati. Ad esempio potrebbero essere istituiti speciali compensi per il personale ispettivo che fosse in grado di individuare nelle aziende controllate possibilità di razionalizzazione; eliminazione di sprechi; duplicazioni di sforzi e dispersioni di energie. Compito del personale dipendente dal Ministero delle partecipazioni nella sua funzione di supervisione e d'inchiesta potrebbe essere, ad esempio, – al di là di ogni controllo formale – quello di individuare tutte le possibilità di razionalizzazione che possono derivare dal coordinamento e dall'integrazione verticale ed orizzontale dei singoli enti ed aziende.

A tal uopo, sotto l'egida del Ministero delle partecipazioni, dovrebbe essere favorita la creazione fra gli enti di gestione di una serie di servizi comuni, collegamenti ed intese, oggi assai difficili, non foss'altro perché i due più grossi raggruppamenti di aziende (I. R. I. e E. N. I.) praticamente si ignorano.

10. — A proposito delle possibilità operative dell'organico in forza al Ministero delle partecipazioni, riteniamo che la limitazione – per cui il numero dei funzionari del dicastero deve rimanere necessariamente inferiore a cento – dovrebbe essere abolita. È veramente strano che, mentre non si colgono in pieno i vantaggi, anche di ordine puramente monetario, che possono derivare da un migliore controllo e coordinamento di aziende il cui patrimonio si valuta a migliaia di miliardi, si lesinino le centinaia di milioni che occorrono per un adeguato funzionamento dell'organo che a tale controllo e coordinamento dovrebbe presiedere. Così pure non è né equo né logico che il trattamento economico del personale che dovrebbe presiedere al controllo sia estremamente sperequato rispetto a quello dei dirigenti di enti ed aziende. Tutto ciò non potrà che allontanare da questa delicata ed importante funzione gli elementi più qualificati e capaci che, invece, sono indispensabili per adempiere ad un compito di così grande importanza e responsabilità.

(1) G. TREVES, *Il controllo dell'impresa pubblica in Italia* sta in « Controllo dell'impresa pubblica » Società editrice Vita e Pensiero, Milano, 1960, pag. 44.

(2) In Francia, dove l'ingerenza governativa nelle aziende è ben più rigorosa che da noi, esiste un corpo di controllori dello Stato.

11. — Siamo pienamente concordi con l'affermazione contenuta nella Relazione programmatica: « ogni distinzione tra settore privato e settore pubblico dell'attività economica sfumerebbe qualora si volesse condizionare l'iniziativa economica pubblica agli stessi criteri di economicità tenuti presenti nei calcoli di convenienza effettuati dall'iniziativa privata ». Prendiamo anche atto con compiacimento della successiva precisazione: « come nel settore privato programmi alternativi possono presentare diversi gradi di economicità a seconda che siano attuati dall'impresa che li dovrà attuare o dal gruppo di cui l'impresa fa parte, così per le partecipazioni statali l'economicità di ogni iniziativa oltre che sul piano aziendale, deve essere considerata con riferimento all'intero gruppo delle aziende e più ampiamente alle esigenze dello sviluppo economico globale ». « Lo Stato deve valutare l'effetto dei suoi interventi con riferimento ad un orizzonte più lungo di quello nell'ambito del quale sono giudicate le diverse alternative dei privati e ciò in quanto la politica economica deve essere essenzialmente volta ad assicurare un più rapido ed efficiente sviluppo dell'economia nazionale ».

12. — Stabilita la concordanza su queste affermazioni di principio, non possiamo fare a meno di avanzare riserve sulla validità degli strumenti, cioè delle forme di intervento, attualmente disponibili per metterle in pratica.

Tali riserve vertono, tra l'altro, sulla adeguatezza dell'impresa mista a perseguire obiettivi che si discostino, se necessario anche sensibilmente, dal perseguimento del massimo profitto.

E ciò anche non volendo considerare il fatto che in talune società a partecipazione statale gli azionisti privati rappresentano la maggioranza assoluta (nella S. I. P. e nella S. M. E. ad esempio) ed in altre quasi la metà (Finsinder, ecc.).

Giustamente ebbe a dire il professor Visentini, che da tanti anni ricopre la carica di vice presidente dell'I. R. I.: « *l'adozione o l'accettazione della forma di società mista impone notevolissimi limiti al perseguimento di fini pubblici, limita cioè notevolmente le finalità pubbliche perseguibili attraverso le aziende a partecipazione pubblica* ».

Ignorare i limiti della società mista come mezzo atto a perseguire fini pubblici significherebbe porsi al di fuori della realtà con il risultato di fare affermazioni di principio giuste, ma sostanzialmente irrealizzabili e ciò proprio in settori di fondamentale importanza, come quello energetico e siderurgico, dove può essere particolarmente opportuno discostarsi sensibilmente dalla politica che consente il massimo profitto.

13. — Le constatazioni di cui sopra non sono tanto volte a porre un problema di immediata eliminazione della società mista in tutti i settori delle partecipazioni quanto a far rilevare una contraddizione fra le affermazioni di principio contenute nella Relazione programmatica ed il continuo accrescersi di mezzi di intervento che non sono i più idonei a metterle in pratica.

E ciò specialmente quando l'associazione del capitale pubblico avviene non con una serie di piccoli e medi risparmiatori, ma con potenti gruppi privati.

In questo caso affiorano pericoli ben più gravi specialmente ove, come è il caso di molte società miste costituite recentemente nel settore meccanico, lo Stato si trovi in posizione minoritaria o di parità. (1)

14. — Quali sono i mezzi più idonei per eliminare le limitazioni rappresentate dalla esistenza dell'azienda mista in settori particolarmente importanti ?

Nel settore dell'energia elettrica il procedimento più diretto ed efficace è quello indicato dallo stesso professor Visentini e cioè la nazionalizzazione delle quote di proprietà privata, siano esse delle aziende a partecipazione statale che delle società private. Giustamente egli osserva: « una politica dell'energia elettrica, una politica delle fonti di energia possono essere fatte soltanto se tutto il settore è in mano dello Stato e *se lo Stato è solo, senza partecipazioni private.* Tale, ritengo appunto, sia l'esigenza che si manifesta in questo settore del quale, quindi, ritengo necessaria la completa nazionalizzazione ».

In altri settori la modifica dell'attuale situazione è meno facile ed immediata. Vi è chi suggerisce di rimediare agli inconvenienti dell'impresa mista addossando, se è necessario, eventuali perdite o minori guadagni agli enti di gestione (e, per essi, allo Stato), in modo da compensare lo svantaggio che potrebbe derivare all'azionista privato da una condotta aziendale che, allo scopo di perseguire interessi pubblici, si discostasse da quella più favo-

(1) Vedi ad esempio l'associazione con la Fiat per lo stabilimento di Reggio Calabria, con la Raytheon e la Edison nella società « Selenia » con la Wallworth, la Wayne, ecc.

revole ai suoi interessi. L'adozione di tale mezzo, anche se non può scartarsi, difficilmente si può considerare come un espediente suscettibile di essere elevato a sistema, tenuto conto della difficoltà di predeterminare l'ammontare dei mancati guadagni e la possibilità di cadere nell'inconveniente opposto e cioè di avvantaggiare indebitamente gli azionisti privati.

CONTROLLO DEI LAVORATORI

1. — Non si può chiudere l'argomento dei controlli istituzionali sulle aziende a partecipazione statale senza accennare a quella, che, in potenza, costituisce la forma di controllo più ravvicinato e contemporaneamente rappresenta un adempimento ad una norma costituzionale fino ad oggi ignorata.

Infatti l'articolo 46 della Costituzione dispone che: « Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto ai lavoratori di collaborare, nei limiti stabiliti dalla legge, alla gestione delle aziende ».

Questo diritto va realizzato, ma non deviandolo a strumento di subordinazione dei lavoratori perché indubbio è, nello spirito e nella lettera della Costituzione, l'orientamento ad accrescere il loro rilievo politico e sociale.

Mentre la partecipazione ai consigli di amministrazione presenta il pericolo di riprodurre situazioni di carattere corporativo, non vi è dubbio sulla opportunità del controllo operaio sotto forma di maggior conoscenza ed intervento nella gestione aziendale. Una maggiore partecipazione al processo produttivo (che potrebbe manifestarsi, ad esempio, attraverso periodiche discussioni colla direzione sull'andamento ed i programmi dell'azienda) può riguardarsi positiva a tutti gli effetti a cominciare da quello della stessa efficienza aziendale. Infatti, perché il controllo dei lavoratori possa realizzarsi occorre che essi abbiano la possibilità di conoscere i piani d'investimento e di produzione e tutti gli elementi che servano a rendersi conto del concreto funzionamento dell'impresa. Se quest'ultima deve essere una casa di vetro si richiede che anche per quelli di dentro le mura siano trasparenti. Altra condizione affinché l'esercizio del diritto di cui all'articolo 46 della Costituzione si traduca in una reale elevazione politica e sociale dei lavoratori è quella che essi siano anzitutto garantiti nei loro diritti civili, sindacali e politici e che pertanto nell'azienda sia loro assicurata la piena e reale possibilità di far valere i loro diritti di cittadini e lavoratori con tutti i mezzi riconosciuti legittimi alla Costituzione. Denunce di sistemi di trattamento del personale assolutamente incompatibili con la dignità umana e con il rispetto dei diritti del cittadino del lavoratore, sono state effettuate più volte, anche in sede parlamentare (1), e non soltanto dalla nostra parte.

Importante si rileva altresì l'obiettivo dell'aumento della capacità contrattuale dei lavoratori nelle aziende a partecipazione statale, mentre in interi rami di produzione nei quali è stato raggiunto un grado di efficienza tecnica ed economica non inferiore a quella delle similari produzioni estere, permangono livelli salariali nettamente inferiori a quelli vigenti nei paesi più progrediti (2).

---

(1) La discriminazione politica è stata ampiamente documentata in una serie innumerevole di documenti parlamentari. In molte aziende continuano gli impedimenti al funzionamento del sindacato e delle commissioni interne. A ciò si accompagna l'intensificazione dei ritmi ed il prolungamento degli orari di lavoro. Al generalizzarsi di condizioni tendenti ad aumentare lo sfruttamento si aggiunge una politica paternalistica nel campo delle condizioni di vita dei dipendenti (casa, servizi, tempo libero ecc.).

Occorre perciò:

a) porre fine definitivamente alla politica delle discriminazioni, sia nelle assunzioni che nel trattamento aziendale;

b) consentire la libera espressione dell'attività sindacale nelle fabbriche a garanzia della piena libertà di funzionamento delle commissioni interne;

c) provvedere alla soluzione dei rapporti fabbrica ambiente (ubicazione degli impianti in relazione ai centri urbani, abitazioni, trasporti, servizi civili, ecc.) attraverso la partecipazione attiva delle organizzazioni dei lavoratori e con la collaborazione degli Enti locali;

d) attuare la gestione democratica di tutti i servizi sociali delle aziende di modo che non diventino strumenti di paternalismo, di pressione e di discriminazione.

Il continuo miglioramento delle condizioni delle maestranze è una delle caratteristiche che devono contraddistinguere le aziende a partecipazione statale in attuazione di quegli stessi criteri pubblicistici che dovrebbero essere alla base della gestione di aziende agenti in una Repubblica che la costituzione dichiara fondata sul lavoro.

(2) Condizioni essenziali per l'esercizio del diritto di cui all'articolo 46 della Costituzione sono, a nostro avviso, il controllo delle assunzioni, delle carriere, delle qualifiche, della formazione degli organici da parte degli stessi lavoratori. In una fase di intenso progresso tecnologico nel quale dai modi di organizzazione e di valutazione del lavoro dipende in larga misura la reale situazione degli operai questo controllo è ancora più necessario.

L'obiettivo di elevare la capacità di contrattazione dei lavoratori attraverso una maggior conoscenza del processo produttivo è talmente importante da essere ritenuto in taluni paesi il principale motivo che giustifica la loro partecipazione alla gestione delle aziende.

Il controllo operaio, infine, specialmente ove non rimanesse disperso, ma venisse coordinato attraverso *organismi di settore* (per ente di gestione ad esempio), ed eventualmente attraverso la formazione di un *organo a carattere nazionale* per tutte le imprese pubbliche, potrebbe fornire preziosi criteri di giudizio e di valutazione, per i partiti e i sindacati e, quindi, anche per il Parlamento. Costituirebbe, in altre parole, un elemento di fondamentale importanza per assicurare la pubblicità dei risultati e dei metodi di gestione contribuendo all'approssimazione del principio tante volte enunciato e mai attuato, secondo cui l'impresa pubblica dovrebbe operare « entro mura di vetro ».

Rimane pertanto incomprensibile la ragione per cui, almeno nell'impresa pubblica che si dichiara dover perseguire fini d'interesse collettivo (e quindi logicamente anche l'applicazione dei principî costituzionali), non si sia ancora proceduto all'attuazione di forme di sistematica ed organica partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende.

Nè vale quanto ha detto il Ministro Bo al Senato: essere ciò compito del suo collega Ministro del lavoro, perchè niente impedisce che, anche in assenza di una disciplina a carattere generale, le aziende dello Stato si facciano promotrici di una iniziativa che, oltre ad essere suscettibile di fecondi risultati sullo stesso piano aziendale, altro non rappresenta se non l'esecuzione del precetto costituzionale.

D'altronde, il Ministro Sullo, in occasione dell'ultima discussione sul bilancio del Lavoro alla Camera ebbe a dire che avrebbe promosso, d'intesa con il Ministro delle partecipazioni, esperimenti di partecipazione dei lavoratori alla gestione di alcune aziende; saremmo lieti di conoscere i risultati di tali accordi.

COORDINAZIONE FRA SETTORE PUBBLICO E PRIVATO

1. — Fin qui abbiamo esaminato i problemi di fondo che si pongono per una riorganizzazione del settore delle partecipazioni statali atta a conseguire i fini costituzionali di controllo e gli stessi fini pubblici enunciati nella Relazione programmatica.

Abbiamo già detto che questa ci trova concordi nella interpretazione che viene data al concetto di economicità, vista non come una semplice ricerca del massimo profitto (inteso come differenza tra costi e ricavi), ma come idoneità a raggiungere determinati fini col minor sacrificio di alternative. Ma proprio perché la politica delle partecipazioni deve attenersi a finalità stabilite in una scala di priorità a carattere nazionale, occorre una programmazione che investa l'insieme delle scelte che operatori pubblici e privati perseguono. Ad esempio una politica a favore del Mezzogiorno, da parte delle aziende a partecipazione statale, che non sia collegata con tutte le iniziative pubbliche e private, che dovrebbero essere messe in atto a tale scopo, perde molta della sua efficacia.

Così pure quale valore può avere una politica delle aziende a partecipazione statale (ammesso che la si faccia, il che, come vedremo, non è) volta al perseguimento di un massimo di occupazione che non sia strettamente coordinata con tutta la serie delle scelte degli investimenti sia pubblici sia privati ?

Condizionare al perseguimento di fini pubblici la condotta delle aziende a partecipazione statale (ammesso che ci si riuscisse) sarebbe lodevole, ma tali fini rimarranno pur sempre subordinati a quelli privati, se la politica più generale delle scelte viene determinata dalle forze che dominano il mercato e cioè dai grandi raggruppamenti monopolistici e oligopolistici.

2. — Addirittura contraddittorio appare il tentativo di coordinare, adeguandole al perseguimento di certe finalità, le decisioni delle aziende a partecipazione statale quando il grosso della spesa pubblica relativa alle strade, autostrade, ferrovie, acquedotti, porti, aeroporti, investimenti scolastici, ecc. avviene secondo piani indipendenti che, sovente, impegnano la spesa di decenni aumentando così in modo notevole la rigidità dei futuri bilanci.

La prova migliore della mancanza di una programmazione organica della spesa pubblica è costituita dall'esistenza di non so quanti comitati interministeriali, ognuno dei quali dovrebbe assicurare il coordinamento delle scelte governative in determinati settori (Comitato interministeriale per la ricostruzione ora trasformato in Comitato interministeriale per lo sviluppo, Comitato interministeriale per il Mezzogiorno, Comitato interministeriale prezzi, Comitato permanente

dei ministri per le partecipazioni statali, Comitato per i piani regionali, ecc.). A questi Comitati sembra se ne voglia aggiungere un altro che dovrebbe (finalmente !) coordinare fra loro i singoli piani. La sua costituzione rappresenterebbe il riconoscimento della validità delle critiche tante volte ripetute da questa parte. Ma ora che tante decisioni relative a settori fondamentali sono già state prese, l'opera di coordinazione, ammesso che possa essere efficace, diventerebbe più difficile. Addentrarsi ulteriormente nella elencazione delle numerose ed ognora crescenti manifestazioni di mancato coordinamento delle scelte esula dal compito di questa relazione. *Con questo breve inciso ci basta di avere affermato che, se la politica delle partecipazioni, ove fosse razionalmente attuata, potrebbe contribuire validamente a una programmazione generale e democratica, in assenza di quest'ultima perde gran parte della sua efficacia.*

PARTE SECONDA

LA POLITICA DEL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI

1. — Tornando ad argomenti più strettamente pertinenti vediamo come, in pratica, si attua quella coordinata politica delle partecipazioni che, secondo le affermazioni contenute nella relazione programmatica, dovrebbe assicurare il conseguimento dei fini individuati dal Parlamento e perseguiti dal Governo.

L'inadeguatezza dei mezzi d'intervento attualmente disponibili si rileva indirettamente dalla stessa Relazione programmatica quando si afferma (pagina 9): « È nel quadro di questa esigenza (massima coerenza dell'intervento economico diretto dello Stato) che dovranno essere affrontati alcuni problemi di fondo concernenti la precisazione, diversificazione e suddivisione di compiti fra Ministero, enti ed imprese ». Non si dice però in qual modo tali problemi dovrebbero essere affrontati e risolti, mentre è compito del Parlamento determinare non solo i fini da raggiungere, ma anche i mezzi idonei per conseguirli.

Abbiamo già visto che una delle fondamentali ragioni dell'attuale difficoltà, da parte dell'Esecutivo, di coordinare le decisioni delle aziende a partecipazione statale, secondo un piano generale, è costituita dalla mancata istituzione di enti di gestione per settori omogenei. Questi avrebbero permesso di porre direttamente a contatto il Ministero con i principali problemi che si presentano nei singoli settori: chimico, energetico, metalmeccanico, siderurgico, bancario e assicurativo, dello spettacolo, dei trasporti e comunicazioni, ecc.

L'attuale aggruppamento legato, soprattutto per quanto riguarda l'I. R. I., a criteri puramente finanziari interpone fra i settori e loro dirigenti da un lato e Parlamento e Governo dall'altro, sedicenti enti di gestione che sovente si trasformano in centri di pressione anche politica (1).

2. — Il primo dei problemi che una organizzazione degli enti a partecipazione statale dovrebbe risolvere è quella del coordinamento e dello sviluppo della politica degli investimenti. Ora gli investimenti sono determinati, più che in base al conseguimento di fini prescelti per tutto il settore delle partecipazioni, dalla possibilità diretta o indiretta delle società e degli enti di procurarsi finanziamenti.

Come regola generale, poi, le iniziative dell'I. R. I. ignorano quelle dell'E. N. I. e viceversa, anche se prese in campi similari (2).

3. — L'impossibilità di una politica coordinata degli investimenti spiega in parte anche l'evidente contraddizione fra il dichiarato fine di voler perseguire una politica di massima occupazione e l'assoluta prevalenza degli investimenti intensivi, i quali assorbono, a parità di capitale impiegato, la minor quantità di manodopera. Anche ammesso che si volesse seriamente perseguire questo obiettivo rimarrebbe pur sempre l'impossibilità pratica di spostare mezzi di finanziamento, ad esempio, verso l'industria meccanica (3), traen-

---

(1) Secondo la prevalente interpretazione della legge il compito di dirigere l'attività economica delle imprese che fanno capo all'ente di gestione spetta all'ente e non al Governo e quindi questo, una volta fosse riconosciuta all'I.R.I. e all'E.N.I. la qualifica di enti di gestione, non potrebbe, sul piano giuridico, istituire rapporti di dipendenza con le aziende, comprese le finanziarie che i due gruppi controllano.

(2) Ad esempio l'I.R.I. e l'E.N.I. acquistano brevetti esteri, prendono iniziative in settori simili (vedi in quello dei macchinari per l'industria petrolchimica, dei distributori di benzina, delle sonde, del valvolame per l'industria petrolifera, ecc.) senza alcuna intesa preventiva.

(3) Nel 1960 gli investimenti dell'industria meccanica a partecipazione statale, compresi i cantieri navali, si sono aggirati sul 6 per cento di quelli totali. Tale percentuale rimane estremamente bassa, specialmente se si pensa che una parte notevole di tali investimenti sono destinati ad aziende come quelle cantieristiche ove si intende ridurre, anziché aumentare, l'occupazione.

doli dai prosperi settori degli idrocarburi, della petrolchimica, della siderurgia, dell'energia elettrica, dei quali pure riconosciamo la funzione propulsiva. Dissenzienti ci trovano, invece, per le ragioni che abbiamo più volte illustrato in sede parlamentare, i larghi investimenti nelle autostrade che tendono a favorire (nell'interesse della Fiat, della Pirelli, dell'Italcementi ed altri monopoli) gli impieghi in beni non strettamente indispensabili (come l'automobile) a spese di quelli più direttamente produttivi.

Questi ultimi in un paese che ha un livello di reddito fra i più bassi d'Europa e una massa di disoccupati e sottoccupati ancora notevole dovrebbero avere l'assoluta precedenza.

4. — Quanto sopra si ripercuote negativamente sulla stessa politica a favore del Mezzogiorno.

A questo proposito devesi rilevare anzitutto la sistematica violazione delle norme di legge relative all'impiego dei nuovi investimenti delle aziende a partecipazione nel Mezzogiorno, in base alle norme contenute nella legge n. 634 del 30 giugno 1957.

Nel triennio 1958-1960, come rilevasi dalla relazione Pastore sul Mezzogiorno (1), l'I. R. I. ha destinato al Mezzogiorno, rispettivamente, il 29 per cento i primi due anni e il 37 per cento nel 1960 e l'E. N. I. il 18,8 per cento, il 34,7 per cento e il 41,1 per cento. Ancora nel 1960 si rimane, sia pure di poco, al disotto del 40 per cento degli investimenti totali dei due gruppi. La percentuale di investimenti delle altre aziende a partecipazione statale è ancora notevolmente inferiore al 40 per cento. Invece di spiegare le ragioni per cui non si è adempiuto il precetto legislativo e dire come si intende compensare il mancato raggiungimento delle percentuali fissate, la Relazione programmatica, come del resto le precedenti, si limita a fornire previsioni ottimistiche per il futuro. Tali previsioni ci trovano scettici per la ben nota mancata rispondenza fra le cifre degli investimenti preventivati e di quelli realizzati.

Anche a non tener conto del raggiungimento della percentuale prevista dalla legge, sta di fatto che l'impegno a destinare una certa aliquota di nuovi impieghi di capitale al Mezzogiorno viene ottemperato nel senso di accentrarvi investimenti intensivi, anche se relativi a settori come quelli elettronucleari che, lungi dal creare economie esterne suscettibili di provocare un sorgere di iniziative collaterali, costituiscono situazioni di inferiorità, di per se stesse considerate. Ad esempio le due centrali elettronucleari, pur consentendo apprezzabili vantaggi di carattere generale sul piano della sperimentazione, producono energia a costi sensibilmente più alti (1) di quella ottenuta dalle fonti tradizionali e soprattutto richiedono, a parità di potenza installata, investimenti di gran lunga superiori a quelli di una normale centrale termica. Il maggior costo che ne deriva è sostenuto nell'intento di creare esperienze che non sono a vantaggio del solo Mezzogiorno, ma di tutta la collettività nazionale, anzi, dato l'intercambio di esperienze, di tutti i paesi dell'Euratom. Non è quindi corretto includere la cifra di questo maggior costo nel calcolo degli investimenti a favore del Mezzogiorno.

Gli stessi investimenti nel settore della petrolchimica e della siderurgia che le aziende a partecipazione statale accentreranno nel prossimo futuro prevalentemente nel Mezzogiorno, avranno sull'occupazione effetti limitati rispetto alle somme investite.

Tali investimenti potrebbero avere un effetto propulsivo di rilievo unicamente se collegati con iniziative per l'ulteriore lavorazione dei prodotti dell'industria petrolchimica e siderurgica. Invece già si prevede di destinare buona parte di questi prodotti alla esportazione.

5. — Si è affermato che dovrebbesi accentrare « una parte non indifferente » degli investimenti meccanici nel Mezzogiorno. Come spiegare lo stridente contrasto fra propositi e realizzazioni ?

Dalla stessa Relazione programmatica (pagina 38) si rileva, infatti, che nel quadriennio solo il 30 per cento circa degli investimenti dell'industria metalmeccanica sarà effettuato nel Mezzogiorno. La parte preminente di tali investimenti verrà addirittura concentrata nella provincia più progredita d'Italia: quella di Milano, in cui è situata l'unica azienda meccanica dello I. R. I. in rapido sensibile sviluppo, l'unica

(1) Relazione sulle attività di coordinamento ai sensi della legge 18 marzo 1959, n. 101, presentata alla Presidenza della Camera il 19 aprile 1961, pag. 116.

(1) Secondo il professore Felice Ippolito il costo dell'energia nucleare è oggi superiore almeno del 20 per cento a quello della termica prodotta da fonti tradizionali – Vedi il testo della conferenza tenuta al Convegno « Europa '61 » a Torino il 30 giugno 1961.

che, nel dopoguerra, abbia visto aumentare in modo sensibile l'occupazione (da seimila a diecimila unità dal 1951 al 1960). Con ciò non si chiede di trascurare le aziende meccaniche che trovansi nelle zone più progredite, anche se in esse la manodopera, anziché rimanere inimpiegata, spesso scarseggia in senso assoluto ed in senso relativo. Però colpisce il contrasto, fra la particolare accentuazione con cui vengono sottolineate le nuove iniziative metalmeccaniche nel Mezzogiorno (Pignone sud, Durkopp Italia, Siemens e Selenia) ed il loro effettivo peso, rappresentato dalla assunzione di qualche migliaio di nuove unità lavorative, in buona parte compensata dalla prevista riduzione del personale nei cantieri navali, riduzione che, già nel 1960, è stata superiore (1.400 unità) alla aumentata occupazione nel settore meccanico (1.000 unità) (1).

E ciò anche a non considerare che le nuove iniziative meccaniche nel Mezzogiorno rappresentano appena il 4,7 per cento degli investimenti preventivati in quest'area contro una percentuale che nel 1961 sarà di oltre l'8 per cento su scala nazionale. Tali iniziative spesso dànno luogo a società in cui il capitale pubblico trovasi in posizione minoritaria come la Dürkopp, la Wallworth, la Selenia, ecc. In tal caso sarebbe più proprio parlare di aziende private con partecipazione statale ed è dubbio che possano essere computate agli effetti dell'adempimento alla legge n. 634 del 30 giugno 1957, almeno per l'intero ammontare degli investimenti effettuati.

6. — Di fronte alle centinaia di migliaia di disoccupati e sottoccupati meridionali le uniche iniziative capaci di rompere veramente la tendenza involutiva non possono essere che quelle di investimenti in grandi stabilimenti meccanici, come potrebbero essere quelli motoristici (2) le cui dimensioni *optimum* postulano l'impiego di un elevato numero di unità lavorative e dànno incentivo a numerose attività collaterali e accessorie.

---

(1) Vedi Relazione programmatica, pag. 72.

(2) La costruzione di un grande stabilimento motoristico nel Mezzogiorno consentirebbe di fruire delle seguenti economie esterne:

1°) disponibilità della principale materia prima di cui si avvale l'industria motoristica e cioè di prodotti siderurgici a prezzi convenienti, data l'immediata vicinanza, che potrebbe addirittura diventare contiguità, di importanti stabilimenti siderurgici (come quelli di Bagnoli e di Taranto) modernamente attrezzati, di dimensioni *optimum* e che, essendo situati in riva al mare, sono in grado di rifornirsi, a costo relativamente basso, di minerali ricchi. La contiguità con impianti siderurgici (collegati attraverso la partecipazione dello Stato ed eventualmente attrezzati anche per la produzione di acciai speciali) diminuirebbe la spesa necessaria per l'installazione della fonderia di cui ha bisogno un grande stabilimento meccanico.

2°) possibilità di rifornimento di fonti energetiche particolarmente convenienti, tenuto conto della disponibilità a buon mercato di riserve di idrocarburi gassosi trasportabili, ad esempio, a Napoli e a Taranto a prezzo presso a poco equivalente a quello con cui vengono trasportate a Torino od in altre località dell'Italia settentrionale. Anzi, poiche l'E.N.I., per favorire il sorgere di nuove iniziative legate alla disponibilità di idrocarburi a buon mercato, è venuta nella determinazione di cedere il metano del Sud a prezzi particolarmente convenienti si avrebbe, anche sotto questo aspetto, un'altra valida ragione di superiorità per una industria ubicata nel Mezzogiorno.

Non sembra dubbio che se, per il limitato ammontare delle riserve, si creasse l'alternativa di alimentare un'industria petrolchimica o di rifornire di un combustibile tecnicamente perfetto ed economicamente conveniente un grande stabilimento meccanico si dovrebbe senz'altro optare per quest'ultimo che, a parità di capitale impiegato consente, direttamente e indirettamente, un impiego di mano d'opera varie volte superiore;

3°) disponibilità in stabilimenti viciniori (Brindisi, Gela, Augusta, ecc.) di altre materie prime, che già attualmente, ma ancor più in futuro, troveranno largo impiego nella industria, come le plastiche e resine sintetiche,

4°) possibilità di installare lo stabilimento nelle immediate vicinanze di attrezzature portuali efficienti che consentirebbero economie di trasporto (per i rifornimenti e per l'esportazione dei manufatti) rispetto alla industria motoristica del Nord situata nel retroterra;

5°) vicinanza relativa a potenziali mercati di importazione come quelli dell'Africa, del Medio Oriente e di altri paesi;

6°) disponibilità (dopo adeguato addestramento per cui sarebbe sufficiente il periodo necessario ad ottenere la consegna dei macchinari per costruire lo stabilimento) di mano d'opera abbondante e, anche a parità di rendimento, di costo non superiore a quella disponibile negli altri paesi esportatori di prodotti motoristici;

7°) modernità degli impianti e capacità organizzativa e di mercato ormai acquisita anche da altre aziende a partecipazione statale operanti nel settore motoristico;

8°) esistenza di facilitazioni per le nuove attività economiche nel Mezzogiorno che si estrinsecano in notevoli riduzioni nei costi del capitale mutuato, in contributi a fondo perduto per le spese

Di fronte alla possibile messa in atto di simili iniziative che consentirebbero il raggiungimento di sostanziali risultati il Governo si vanta del decentramento di una modesta aliquota della produzione dell'Alfa Romeo a Pomigliano d'Arco, che nel prossimo quadriennio assorbirà circa 1.000 nuove unità lavorative, o, peggio ancora, della costruzione di uno stabilimento ferroviario a Reggio Calabria che impiegherà poco più di mille operai. La scelta della specializzazione ferroviaria per tale stabilimento aggraverà le condizioni delle stesse aziende a partecipazione statale che attualmente operano nel ramo e che, da anni, attraversano una grave crisi, dovuta essenzialmente alla sproporzione tra la capacità degli impianti e le possibilità di lavoro (1). Ciò è tanto vero che nelle passate relazioni programmatiche si è sempre affermata la indispensabile necessità di ridurre il numero degli stabilimenti operanti nel settore, tant'è che fu chiuso lo stabilimento ferroviario di Monfalcone. Né la prospettiva di nuove commesse in seguito al piano di ammodernamento delle ferrovie (la cui applicazione è limitata nel tempo) toglie validità a questa esigenza.

7. — Nel chiudere queste brevi ed incomplete osservazioni generali sulla conduzione delle aziende a partecipazione statale riteniamo doveroso mettere in evidenza che la debolezza e gli errori che abbiamo fin qui additato e che meglio emergeranno dall'esame dei principali settori offuscano gli stessi risultati positivi che pur vengono ottenuti in talune aziende o gruppi.

La mancata valorizzazione del settore pubblico dell'economia, che da ciò deriva, costituisce anche una remora all'ulteriore allargamento del settore controllato dal Ministero delle partecipazioni statali, che pure, in taluni casi, dovrebbe necessariamente verificarsi in base alla stessa legge istitutiva (1). La prova migliore della debolezza della politica del Ministero è quella che, non solo non si manifestano proposte volte ad allargare il suo raggio d'azione, ma si assiste ad una tendenza inversa.

Tipica è a questo riguardo la proposta di legge, formulata da autorevoli parlamentari della maggioranza, per ricondurre il coordinamento delle fonti di energia, anche quelle di pertinenza delle aziende a partecipazione statale, sotto il controllo del Ministero della industria.

Riteniamo che tale proposta, per il momento in cui è stata presentata e per il suo contenuto, non sia altro che una manovra dilatoria nei confronti della nazionalizzazione dell'industria elettrica. Peraltro l'implicita sfiducia che dal suddetto progetto di legge emerge nei riguardi del Ministero delle partecipazioni è più che giustificata dalla sua passività nei riguardi del coordinamento delle fonti di energia. Passività che mal si concilia con le promesse periodicamente ripetute per la costituzione di un apposito ente di gestione delle fonti di energia (vedi dichiarazioni programmatiche dell'onorevole Fanfani nel 1958, quelle del Ministro Lami Starnuti che aveva formulato il progetto di costituzione dell'E. N. E., dell'onorevole Ferrari Aggradi lo scorso anno, ecc. Ma di ciò tratteremo più particolarmente durante l'esame, sia pur sommario, dei più importanti settori delle partecipazioni statali. Tale esame viene ef-

---

di infrastruttura e per l'acquisto di macchinari italiani, in esenzioni doganali per l'importazione di quelli esteri ed in esenzioni fiscali di notevole portata;

9°) ammesso e non concesso che le suelencate condizioni di favore non fossero sufficienti sarebbe sempre possibile assicurare, come si è fatto per lo stabilimento siderurgico di Taranto, facilitazioni nello stesso costo del capitale di fondazione attraverso conferimenti diretti dello Stato. Sarebbe sempre di più diretta e sicura efficacia affrontare determinati oneri sapendo che ad essi corrisponde con certezza una decisiva rottura nelle condizioni d'inferiorità di certe zone, anziché spendere somme rilevanti per il costo di sovrastrutture spesso inutilizzate e per mettere in atto incentivi che finora non si sono rivelati sufficienti a provocare l'auspicato potenziamento dell'economia locale. Non mancano giudizi, anche di autorevoli studiosi, secondo i quali, a parità di risultati, il costo di un intervento diretto dello Stato nelle zone depresse sarebbe inferiore a quello che si sostiene a seguito della attuale politica degli incentivi.

(1) Nell'ultima relazione della Finmeccanica (pag. 54) a proposito del settore ferroviario è detto: « Il grado di utilizzazione degli impianti tutt'ora assai ridotto (35-40 per cento) rivela come il numero tuttora troppo elevato dei centri produttivi limiti la stessa capacità competitoria dell'industria italiana nelle gare internazionali ».

(1) Non si vede perché la Larderello, ad esempio, non dovrebbe essere trasferita al Ministero delle partecipazioni statali a norma dell'articolo 2 della legge 22 dicembre 1956, che prevede il passaggio ad esso di tutte le imprese con partecipazione statale diretta o indiretta controllate dai singoli ministeri.

fettuato non per ragioni di completezza, essendo lungi da noi la pretesa di esaurire gli argomenti oggetto del presente dibattito, quanto allo scopo di documentare la validità delle considerazioni generali che siamo andati svolgendo fin qui.

SETTORE ENERGETICO

1. — Il settore più importante delle partecipazioni statali, non soltanto per complesso di capitali investiti e per valore patrimoniale, ma anche agli stessi effetti propulsivi è quello energetico. Esso comprende le aziende che producono fonti di energia, sia primarie (combustibili solidi, liquidi e gassosi) sia secondarie (energia elettrica).

La disponibilità di quantitativi sempre maggiori di energia è presupposto indispensabile per lo sviluppo economico e per il progresso tecnico; il suo prezzo incide direttamente o indirettamente su quello di tutti i prodotti e servizi che vengono ottenuti in un paese (sul costo di alcune materie prime di fondamentale importanza come l'alluminio, gli acciai speciali e taluni prodotti dell'industria chimica ha addirittura un'influenza decisiva).

Si aggiunga che la produzione di energia merita l'attenzione di chi si accinge ad esaminare il settore pubblico dell'economia perché ad esso appartiene in quasi tutti i paesi, quale che sia il sistema economico e politico adottato.

I combustibili solidi in Francia, in Inghilterra ed anche in Italia (tenuto conto che le più cospicue riserve nazionali di combustibile solido sono di proprietà di una azienda di Stato) ricadono nella sfera pubblica di produzione. In Europa, sovente, ciò si può dire anche per i combustibili liquidi e gassosi, ma, soprattutto, per la produzione di energia elettrica che in tutti i più importanti paesi d'Europa ricade, in tutto o in gran parte, nell'ambito della impresa pubblica.

2. — E ciò, fondamentalmente, per due ordini di ragioni.

La prima è quella che l'industria elettrica opera in tipiche condizioni di monopolio naturale, in cui la concorrenza (per il ridotto numero delle aziende operanti nel ramo e soprattutto per le condizioni in cui si svolge il trasporto e la distribuzione) è praticamente impossibile. Ciò comporta rilevanti pericoli di sfruttamento monopolistico che si traducono in un aggravio degli oneri che debbono subire coloro che si valgono di tale fondamentale servizio.

In teoria può ovviarsi a tale inconveniente con una serie di controlli che sono particolarmente difficili specialmente quando, come in Italia, prevalgono impianti idroelettrici il cui costo è quanto mai variabile. Del resto anche il controllo dei costi delle centrali termiche non è facile, data la varietà degli impianti per dimensioni e modernità, il diverso numero di utilizzazione, la diversa distanza dai centri di produzione e il diverso costo del combustibile usato. Uguali considerazioni possono farsi per l'incidenza del costo di trasporto e di distribuzione dell'energia.

Quanto ai controlli effettuati in base ai dati di bilancio sappiamo quanto poco veritieri essi siano e come sia facile ad aziende come quelle elettriche (spesso collegate ai più varî settori) trasferire perdite e profitti a società collegate. Del resto l'esperienza rivela quanto inefficienti ed approssimativi siano i controlli effettuati dall'organo ad essi preposto il quale (in mancanza di mezzi diretti di rilevazione) si avvale sostanzialmente dei dati forniti dalle società elettriche. Anche il funzionamento di un qualsiasi altro organo di controllo non potrebbe (rimanendo la proprietà privata degli impianti) che essere macchinoso, difficile, soggetto ad errori e suscettibile di pressioni di ogni sorta.

3. — La seconda ragione per cui l'industria elettrica è così spesso gestita da aziende nazionalizzate risiede nel fatto che queste consentono il coordinamento degli impianti di produzione, trasformazione, trasporto e distribuzione da cui derivano vantaggi di decisiva importanza (il Prof. Ippolito per l'Italia li stima sull'ordine di un centinaio di miliardi all'anno) (1). Ciò è tanto vero che alla nazionalizzazione si è pervenuti anche in paesi come l'Inghilterra ove l'industria elettrica era già prevalentemente in mano pubblica attraverso le aziende municipalizzate e che i provvedimenti di nazionalizzazione, sia in questo paese che in Francia, in Austria, ecc., sono stati appoggiati anche da movimenti politici estranei o addirittura avversi al socialismo (2).

---

(1) Vedi testo della citata conferenza riportato da *La Documentazione italiana*, 1961, n. 09, pag. 6.

(2) Non vi è alcun dubbio che la gestione unica su scala nazionale evita una serie di duplicazioni di sforzi ed energie (in modo particolare per quanto riguarda gli impianti di trasporto, di distribuzione

4. — Agli svantaggi della dispersa e non coordinata produzione e distribuzione delle fonti d'energia che il sistema privatistico comporta si è creduto di rimediare con le proposte contenute nel disegno di legge n. 3176 presentato da alcuni parlamentari della maggioranza, relativo alla « istituzione del comitato dell'energia ».

Il funzionamento di un ente del genere richiederebbe una serie di controlli ed il sostenimento di notevoli costi per la creazione di appositi uffici, davanti ai quali si porrebbero continuamente problemi la cui risoluzione, in un senso o nell'altro, interferisce con il perseguimento di interessi, spesso contrastanti, di singole società.

A questo proposito possono farsi due ipotesi:

a) La prima è che i controlli sui costi, sugli impianti produttivi, sulle tecniche adottate, sulle centrali, sugli impianti di trasformazione, sulle linee di trasporto e distribuzione e loro modalità di impiego siano talmente perfetti da annullare gli inconvenienti che derivano dall'attuale dispersiva organizzazione della industria elettrica. In tal caso si finirebbe, inevitabilmente, con lo svuotare di ogni contenuto la capacità di disporre delle singole società. Il perfezionamento del controllo dei costi poi trasformerebbe, di fatto, gli azionisti in percettori di reddito fisso.

Una soluzione del genere equivarrebbe praticamente ad un provvedimento di nazionalizzazione del tipo di quelli proposti nei progetti di legge Longo e Lombardi in base ai quali gli azionisti delle società elettriche si trasformano in obbligazionisti e la capacità di disporre degli impianti viene trasferita dagli organi direttivi delle società ad organi nazionali e regionali appositamente costituiti. A ciò, peraltro, si giunge direttamente e senza la necessità dei macchinosi e difficili controlli previsti nel disegno di legge per la costituzione dell'Ente dell'energia.

b) L'altra ipotesi (la più probabile, tenuto conto dell'esperienza fino ad oggi effettuata) è che la funzione imprenditoriale rimanga, ma non si raggiunga l'obbiettivo di un effettivo coordinamento delle fonti di energia; ciò malgrado il sostenimento di notevoli costi, il parziale svuotamento del senso di responsabilità delle singole aziende e le possibili sperequazioni fra di esse in seguito ad errori degli organi di controllo. Quanto detto senza contare le possibili influenze esterne su tali organi, le quali hanno tanto maggiori possibilità di verificarsi in quanto il controllato è provvisto di larghe capacità finanziarie ed usufruisce delle migliori competenze esistenti nel ramo mentre il controllante o è un esperto di qualche valore ed allora, direttamente o indirettamente, si trova in rapporti con i gruppi elettrici, o è persona relativamente poco competente e quindi incapace di controbattere ed equilibrare le pressioni che gli perveranno da parte delle società.

5. — Potrà sembrare non strettamente pertinente alla materia, oggetto della presente relazione, una così lunga (anche se incompleta e sommaria) elencazione di argomenti a favore dell'assorbimento nel settore pubblico di azien-

---

e trasformazione), favorisce la creazione di centrali di dimensioni *optimum* per la produzione idroelettrica e soprattutto per quella termoelettrica (che per ridurre al massimo i costi, richiede centrali talmente grandi da esorbitare dalla capacità tecnica e finanziaria di singole società, pur grandi che siano).

Solo con una massima coordinazione degli impianti produttivi, delle linee di trasporto, degli impianti di trasformazione, è possibile sfruttare al massimo la complementarità fra regimi idrici e le notevoli differenze di orario delle punte massime di consumo che caratterizzano la penisola.

In un paese come il nostro in cui prevale ancora la produzione idroelettrica, che richiede costose linee di trasporto, sostanziali vantaggi possono essere colti in seguito alla eliminazione:

a) di quelle assurde duplicazioni di linee e di inpianti di trasformazione che tanto gravano sul costo finale dell'energia;

b) dell'irrazionale utilizzazione dell'energia elettrica di serbatoio talvolta utilizzata per carichi di base con risultato di ridurre le utilizzazioni medie (e quindi di aumentare il costo) degli impianti termici.

La nazionalizzazione, infine, aumentando il coordinamento fra produzione idrica e termica ridurrebbe al massimo lo scarto fra produzione e producibilità, nonchè le perdite derivanti dal trasporto e dalla mancata concentrazione produttiva negli impianti termici con più basso costo di esercizio, quando non è necessario il pieno impiego della capacità produttiva termoelettrica installata.

Le stesse esigenze della ricerca e della sperimentazione possono essere meglio soddisfatte nell'ambito di un'unica organizzazione nazionale, anzichè essere disperse fra una serie di aziende, alcune delle quali di medie o modeste proporzioni anche se collegate finanziariamente con altre più grandi.

Le ragioni a favore di una gestione unificata della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia sono meglio e più completamente enunciate nel disegno di legge Longo per la nazionalizzazione della industria elettrica. Qui ci siamo limitati a citarne, sommariamente, alcune.

de attualmente di pertinenza del capitale privato.

In realtà la richiesta di nazionalizzare l'industria elettrica, non solo non esorbita dall'esame della funzione dell'impresa pubblica nei settori più delicati dell'economia nazionale, ma è strettamente pertinente al controllo delle attività che già trovansi nell'orbita del Ministero delle partecipazioni. Infatti, come abbiamo già rilevato, le aziende elettriche, da questo controllate sono società miste nelle quali, spesso, la partecipazione del capitale privato supera quella del capitale pubblico, che a stento riesce a conservarne il controllo.

Ora abbiamo visto quali limitazioni presentino le società miste quando si tratti di attuare una politica aziendale conforme a pubbliche finalità. Ma anche a non tener conto di ciò ed anche se le società della Finelettrica si collegassero con le ferrovie dello Stato e con le stesse aziende municipalizzate non sarebbe possibile usufruire che in modo assai ridotto dei vantaggi che abbiamo visto derivare da una gestione unificata delle aziende operanti nel ramo. È noto infatti che l'attività delle aziende controllate dalla Finelettrica, come del resto quella delle aziende municipalizzate, si limita ad alcune regioni spesso assai distanti fra loro.

Quindi, volendo ispirarsi agli stessi fini proclamati nella relazione programmatica altro non resta, come viene inevitabilmente concluso da chi (anche se appartenente alla maggioranza e da questa incaricato di esprimerne responsabilmente il parere) si accinge ad un esame spassionato ed approfondito dell'argomento (1) che attuare la nazionalizzazione dell'intera industria elettrica.

Visto che con accorgimenti della più varia natura e malgrado le ripetute sollecitazioni dello stesso Presidente della Camera non è stato possibile, ad anni di distanza dalla loro presentazione, discutere i progetti di legge Longo e Lombardi si chiede esplicitamente al Ministro delle partecipazioni, e attraverso lui al Governo, quali mezzi intende adottare per procedere ad un definito razionale assetto del settore elettrico.

6. — Il settore energetico delle aziende a partecipazione statale non si limita a quello elettrico, ma comprende l'azienda che sfrutta l'unico apprezzabile giacimento di combustibile fossile rinvenuto in Italia e l'Ente che produce quasi tutti i combustibili gassosi ed un'aliquota sempre maggiore dei quantitativi di idrocarburi liquidi prodotti in territorio nazionale. Questo stesso Ente è l'unico che controlla società con partecipazione di capitale italiano che producono petrolio all'estero, possiede una notevole flotta di navi cisterna, numerose raffinerie ed impianti per la distribuzione di idrocarburi liquidi e gassosi.

A questo punto si pone l'interrogativo se convenga fin d'ora coordinare, attraverso la creazione di un unico Ente di gestione delle fonti di energia, il controllo di tali attività o se valga la pena di mantenere l'attuale distinzione tra il settore elettrico e le aziende che producono combustibili.

7. — Per quanto riguarda la gestione dalla Carbosarda credo che ormai non esistano più dubbi in proposito, in quanto la soluzione escogitata per risolvere l'ormai annoso problema del cronico dissesto di quest'azienda la collega direttamente al settore elettrico. Infatti, è prevista la utilizzazione del carbone in una supercentrale termoelettrica e l'eventuale adduzione sul continente dell'energia prodotta mediante un elettrodotto sottomarino. È da osservare, a questo proposito, che trattandosi di produrre energia elettrica di base (il cui costo sarà conveniente solo dove il numero di ore di utilizzazione degli impianti sia piuttosto elevato), la convenienza della centrale sarà tanto maggiore quanto più si accrescano le possibilità di coordinazione con impianti idrici (in modo particolare con quelli a serbatoio) ed in quanto, nell'ambito degl'impianti termici, sarà possibile dare la precedenza a quelli con più basso costo di esercizio (1). Tali condizioni potranno verificarsi (specialmente se l'energia sarà addotta sul continente) solo nel caso di un alto grado di coordinamento dell'intero settore elettrico che soltanto la nazionalizzazione può assicurare.

---

(1) Vedi relazione allo stato di previsione della spesa al Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario 1° luglio 1961-30 giugno 1962, pag. 19.

(1) Non è detto che il più basso costo in senso assoluto del combustibile usato nelle centrali termiche sia quello ottenuto usando il carbone Sulcis. Però vi è una serie di considerazioni di carattere sociale, valutario e politico che, entro certi limiti, rendono preferibile l'impiego di questo combustibile a quelli importati, oppure che si prestano ad usi alternativi pregevoli come il metano.

8. — Per quanto riguarda il collegamento fra settore elettrico ed i gruppi di aziende produttrici e trasformatrici di combustibili liquidi e gassosi i pareri sono controversi. Vi è chi ritiene, ad esempio, che un Ente autonomo di gestione delle fonti di energia finirebbe coll'acquistare un'influenza economica e politica troppo forte e quindi pericolosa. Si afferma anche che la creazione di un Ente di gestione delle aziende che operano nel settore energetico costituirebbe un diversivo alla nazionalizzazione dell'industria elettrica. Senza negare il peso di questi ed altri argomenti che possono essere addotti contro la creazione di tale Ente, sta di fatto che il coordinamento fra tutti i settori energetici si impone per le seguenti ragioni:

1°) Il collegamento tra il settore elettrico e quello degli idrocarburi faciliterebbe una politica di generale perequazione dei prezzi. Così, ad esempio, ad una politica di tendenziale uguaglianza tra costi e prezzi del metano, si oppone che essa avvantaggerebbe indebitamente i consumatori di questo combustibile a danno dei cittadini residenti nella parte del paese dove esso non viene addotto. Se la differenza fra prezzi e costi del metano andasse in tutto o in parte a diminuire il prezzo dell'energia elettrica, nel suo complesso, tutti i cittadini italiani ne verrebbero avvantaggiati.

2°) Ove non si intendesse di utilizzare gli ingenti utili percepiti nel settore degli idrocarburi per fare una politica di perequazione dei prezzi delle fonti d'energia, si potrebbero in parte impiegare nell'industria elettrica per concorrere al suo ingente fabbisogno di capitale (riducendone così il costo). Comunque, il prospero settore petrolifero può offrire ampie garanzie per l'emissione di prestiti interni o esteri. Ciò, naturalmente, non significa l'assorbimento di quei mezzi finanziari il cui impiego è indispensabile per portare avanti un'efficiente opera di ricerca in Italia ed all'estero.

3°) L'industria elettrica si avvale, ed ancora più si avvarrà in futuro, degli stessi combustibili che si ottengono dai giacimenti e dalle raffinerie delle aziende a partecipazione statale. Il collegamento con tale settore potrebbe rivelarsi proficuo e per il settore petrolifero (ad esempio attraverso una maggior continuità del diagramma di lavorazione di taluni impianti e specialmente delle raffinerie) e per il settore elettrico attraverso una riduzione del costo dei combustibili impiegati. E ciò anche in considerazione del fatto che l'azienda di Stato ha dimostrato di potersi valere anche per l'approvvigionamento di combustibili esteri, di fonti più economiche di quelle che fanno capo alle compagnie private dominate dal cartello internazionale. Le prospettive future sono ancora più favorevoli in seguito all'accrescersi della produzione dei giacimenti esteri sfruttati dall'E. N. I.

4°) Vi sono aziende operanti nel settore elettrico, come la Larderello, la cui produzione ha rilevanti affinità col settore minerario in cui già opera l'E. N. I., che dispone di uffici-studi, di tecnici, di mezzi e di attrezzature che potrebbero rivelarsi preziose per l'aumento della produzione di energia geotermoelettrica, da varî anni in stasi.

5°) La distribuzione di taluni servizi – come quello del gas (anche liquido) e dell'energia elettrica – può essere congiuntamente amministrata usufruendo di comuni servizi di riscossione, controllo e contabilità.

6°) Esistono nel settore delle fonti di energia problemi comuni di sperimentazione e ricerca, in modo particolare, per quanto riguarda lo sfruttamento di risorse diverse da quelle tradizionali, problemi che in molti paesi vengono affrontati e risolti secondo un piano generale afferente a tutte le fonti di energia (1)

Queste non sono che alcune delle ragioni che militano a favore della massima coordinazione delle aziende operanti nel settore energetico. Esse diventeranno tanto più numerose e più forti quanto più, attraverso la nazionalizzazione dell'intero settore elettrico, sia pos-

---

(1) Vi possono essere talune tecniche applicabili alla stessa fonte energetica primaria che possono sfociare nella produzione di energia elettrica oppure di calore. Così ad esempio, mediante la gassificazione dei combustibili solidi (tecnica che, se economicamente applicabile, potrebbe servire per utilizzare alcuni giacimenti di combustibili poveri esistenti in Italia) può provvedersi all'erogazione di gas attraverso gasdotti, oppure all'alimentazione di centrali produttrici di energia da trasportare con elettrodotti. Uguale alternativa potrebbe porsi per il gas naturale.

Anche l'energia solare, già entrata nell'uso in vari paesi come l'U. R. S. S., l'India, il Giappone può essere volta a generazione di calore o di energia elettrica. Comunque le due utilizzazioni possono diventare complementari. Lo sfruttamento dell'energia dell'atomo è oggi visto prevalentemente in funzione di produzione di energia elettrica, ma, una volta risolti i problemi di sicurezza, specialmente in grandi centri, può servire a generare calore per uso industriale e domestico da addurre mediante acqua od altri fluidi.

sibile fruire di nuove possibilità di coordinare i diversi impieghi delle fonti di energia. Non vi è dubbio che l'ente unico di gestione rappresenta il mezzo più diretto per fruire dei vantaggi derivanti da un razionale coordinamento. Tale Ente potrebbe articolarsi in modo da affidare la responsabilità dei varî settori a persone o organi collegiali distinti, se ciò dovesse servire a rendere la gestione più svelta ed efficiente e a diminuire i pericoli di un eccessivo accentramento di poteri.

Se però si ritenesse opportuno procedere alla costituzione di enti di gestione distinti per l'elettricità e per le altre fonti d'energia, la loro gestione dovrebbe essere strettamente coordinata attraverso un organo simile alla « Commission de l'énergie » la quale ha dato discreti risultati. Li ha dati però, non lo dimentichino i proponenti del « Comitato dell'energia », perché la sua azione si esercita quasi esclusivamente su aziende e enti pubblici come: « Electricité de France », « Charbonage de France », « Houillière de bassins », « Gaz de France », « Commissariat à l'énergie atomique », « Régie autonome des petroles », « Bureau de recherches de pétrole » o società miste come la « Compagnie française des pétroles » ed altre costituite per lo sfruttamento del petrolio nei territori oltre mare.

SETTORE SIDERURGICO

1. — La siderurgia ha in comune con la produzione delle fonti di energia il carattere di industria di base a finalità tipicamente propulsiva.

Quello che è stato detto per l'industria elettrica può ripetersi in parte per l'industria siderurgica in quanto i costi dei suoi prodotti condizionano l'economicità di tutta una serie di attività ed in particolare della meccanica. In tal modo, direttamente e indirettamente, il prezzo dei prodotti siderurgici finisce per ripercuotersi sul prezzo e sulla economicità di gran parte dei beni di produzione e di consumo.

Anche nella siderurgia predomina l'azienda mista in cui il capitale privato partecipa in misura notevole (l'I. R. I. possiede solo il 50,1 per cento del capitale della Finsider).

2. — L'industria siderurgica, pur non essendo un ramo di produzione in cui prevalgono, come nell'industria elettrica, tipiche condizioni di monopolio di fatto, è tuttavia esercitata in condizioni di oligopolio sempre più accentuate. Infatti le dimensioni *optimum* dell'azienda siderurgica tendono sempre più a crescere ed il mercato finisce coll'essere dominato da poche grandi unità produttive. Ciò vale sia per il mercato interno sia per quello internazionale, dove le intese fra gruppi diventano relativamente facili.

In corrispondenza con la suddetta situazione di mercato, constatiamo un livello di prezzi dei prodotti siderurgici sicuramente superiore a quello che sarebbe possibile fissare nel caso in cui operassero condizioni di concorrenza perfetta. Ciò, del resto, è dimostrato dall'esistenza di cospicui autofinanziamenti, né è un mistero che nelle aziende siderurgiche, accanto a forti riserve palesi, esistono cospicue riserve occulte.

Torna quindi opportuna la raccomandazione di ridurre la quota dell'autofinanziamento e, quindi, la percentuale degli utili che grava sui prezzi. Tale direttiva, entro certi limiti, può effettuarsi nel rispetto degli interessi dell'azionista privato, il quale, anche con un ribasso degli attuali prezzi, può trovar sempre conveniente la sua partecipazione al capitale delle aziende a partecipazione statale. Queste, infatti, possiedono impianti di notevoli dimensioni, modernamente attrezzati e per lo più ubicati sul mare, il che permette di neutralizzare gli svantaggi che derivano dalla relativa lontananza delle fonti di approvvigionamento, specialmente in un periodo come l'attuale in cui i noli marittimi sono particolarmente bassi (1).

Tali impianti oggi lavorano al massimo della loro capacità produttiva e la mano d'opera in essi impiegata (finché rimarrà l'at-

(1) La mancanza di giacimenti di minerali di ferro relativamente poveri e di carbon fossile a costi più alti di quelli internazionali costituisce spesso un vantaggio permettendo una più ampia libertà nella scelta delle qualità e dei prezzi più convenienti. Infatti i trasporti per via mare incidono oggi assai poco sul prezzo complessivo degli approvvigionamenti. Ciò è tanto vero che in Francia, dove esistono grandi giacimenti di minerali di ferro all'interno del paese, i nuovi stabilimenti siderurgici si orientano verso il mare per fruire del rifornimento dei minerali esteri più ricchi.

Ciò però non deve far dimenticare (anche prescindendo da considerazioni di carattere valutario) i vantaggi derivanti dalla continuità e sicurezza dei rifornimenti che i giacimenti situati sul territorio nazionale possono assicurare. È per questo che vanno intensificate le ricerche sul territorio nazionale ed in particolare quelle per il ritrovamento del giacimento profondo all'Elba e per il completo accertamento e la più rapida valorizzazione delle cospicue riserve di pirite del monte Argentario.

tuale ingiustificato divario nelle remunerazioni) ha oggi un costo inferiore a quello degli altri paesi della Comunità.

Non vediamo quindi perché (specialmente con l'entrata in funzione di stabilimenti sempre più moderni ed efficienti) non possano aversi progressive riduzioni di prezzi fino a renderli almeno eguali a quelli francesi (1). Da ciò potrebbero derivare sostanziali vantaggi all'industria meccanica e particolarmente a quei settori, come quello cantieristico, dove l'incidenza del costo del materiale è particolarmente rilevante e che trovansi nella necessità di competere con una agguerrita concorrenza estera.

3. — Siamo, invece, d'accordo che si rifondano almeno i maggiori costi iniziali sostenuti per l'ubicazione del quinto centro a Taranto e riterremmo giusto si provvedesse ad un più completo risarcimento degli ingenti danni di guerra subiti dalla industria siderurgica. A questo proposito merita di segnalare, che, malgrado le note asportazioni di impianti ad opera delle truppe tedesche e l'obbligo della Germania federale a risarcire le relative perdite, finora, avvalendosi di una interpretazione capziosa e restrittiva degli accordi intercorsi, non è stato pagato nemmeno un centesimo di riparazioni. Tutto ciò, in definitiva, si ripercuote sui consumatori di prodotti siderurgici, tra i quali importanti rami di industria che devono competere sul mercato internazionale.

Riteniamo anche che non sia incompatibile con le norme che reggono il funzionamento delle società commerciali una più fitta serie di accordi e collegamenti fra aziende siderurgiche e l'industria meccanica e cantieristica a partecipazione statale, ma di ciò parleremo a proposito di quest'ultimo settore.

SETTORE CHIMICO

Il settore chimico in seguito agli sviluppi dell'industria petrolchimica, ha registrato negli ultimi anni un ritmo di accrescimento assai elevato nelle aziende a partecipazione statale.

Senza voler negare che il largo intervento dello Stato in questo settore ha favorito la riduzione di certi prezzi (che, probabilmente, per l'inefficienza del C. I. P. sarebbero rimasti alti) e pur riconoscendo la sempre crescente importanza dell'industria chimica, sta di fatto che la ragione determinante di tali cospicui investimenti è dovuta al fatto che l'E. N. I. disponeva di notevoli possibilità di autofinanziamento e di procurarsi capitali freschi, che non era possibile impiegare immediatamente nel settore della ricerca e coltivazione degli idrocarburi.

Ciò conferma che lo sviluppo del settore pubblico dell'economia, anziché avvenire in settori prefissati secondo un piano organico, si verifica a seconda delle disponibilità finanziarie dei singoli gruppi.

Con ciò non vogliamo concludere che i massicci investimenti delle aziende a partecipazione statale nel settore petrolchimico abbiano necessariamente rappresentato un errore, anche se gli investimenti in questo ramo d'industria, essendo tipicamente intensivi, hanno, a parità di capitali impiegati, un'influenza relativamente modesta sulla occupazione. La disponibilità a buon mercato di grandi quantità di fertilizzanti, resine, fibre sintetiche e di altri prodotti di sintesi è talmente importante da compensare largamente l'immobilizzazione di ingenti mezzi finanziari. Ciò però a condizione che i prezzi praticati siano talmente convenienti da avvantaggiare in modo sostanziale l'agricoltura e le industrie di trasformazione di tali materie prime.

Sarebbe pertanto opportuna un'indagine volta ad accertare se nel settore della petrolchimica esistano possibilità di ulteriori riduzioni di prezzi che potrebbero andare a favore di zone particolarmente depresse, di alcuni operatori economici particolarmente disagiati come piccoli coltivatori diretti, mezzadri, ecc. Prezzi particolarmente convenienti nel settore delle fibre sintetiche e delle materie platiche potrebbero facilitare industrie di trasformazione sorgenti in zone depresse.

SETTORE MECCANICO

1. — Intendiamo attirare la particolare attenzione della Camera sul settore meccanico, malgrado che la sua importanza per capitali impiegati sia più ridotta di quella di altri settori delle partecipazioni, Ciò, anzitutto, per la sua precaria situazione e per la deci-

(1) In teoria, dati gli accordi comunitari, potrebbe sembrare che anche gli acquirenti italiani possano avvantaggiarsi dei più bassi prezzi dei prodotti siderurgici francesi. In realtà non è così dato il costo delle pratiche di nazionalizzazione, quello dei trasporti ed il fatto che talvolta taluni rami di industria sovvenzionati come la cantieristica, per fruire di determinati sussidi sono stati obbligati a rifornirsi di materiali italiani. Spesso poi entrano in funzione elementi estranei al divario dei prezzi.

siva importanza che l'industria meccanica riveste come matrice di altre industrie in qualunque settore esse operino, nonché agli effetti del conseguimento di un massimo di occupazione e di reddito. Infatti, essa richiedendo relativamente poco capitale in proporzione all'impiego di manodopera, consente l'assorbimento di notevoli forze di lavoro che altrimenti rimarrebbero inimpiegate o verrebbero disperse in paesi stranieri, e dà un forte contributo alle esportazioni. Basti dire che nel 1960 sono stati esportati 750 miliardi di prodotti meccanici (valore di gran lunga superiore a quello di qualunque altra voce merceologica, o a quello di qualsiasi altra posta attiva della bilancia dei pagamenti), che costituiscono ben il 32 per cento delle nostre esportazioni.

2. — Il settore meccanico delle aziende a partecipazione statale è indubbiamente quello più dissestato. La stessa azienda che opera nel settore automobilistico, che pure ha goduto una congiuntura particolarmente favorevole negli ultimi anni, o ha subito perdite o ha registrato utili talmente esigui da rivelare la propria incapacità a remunerare il capitale impiegato. Viceversa, vediamo che l'azienda privata talvolta guadagna negli stessi settori più deficitari delle partecipazioni statali come quello cantieristico.

Tale situazione è tanto più deprecabile in quanto l'esperienza dimostra che anche in paesi capitalisti l'azienda pubblica nel settore meccanico può conseguire utili risultati. Basti pensare ai primati conseguiti anche sul piano strettamente economico-finanziario (1) dalla « Volkswagenwerk » nei riguardi di tutte le aziende automobilistiche pubbliche e private ed ai buoni risultati tecnici e finanziari della « Regie Nationale des Usines Renault ».

3. — Da anni ed anni non mancano nei bilanci dell'I. R. I. e, successivamente, nelle relazioni programmatiche, rassicuranti dichiarazioni sull'esistenza di piani di assestamento, di riconversione, di ammodernamento, di risanamento del settore metalmeccanico e manifatturiero. Tutto ciò riferendosi a principî, come quelli della concentrazione e della specializzazione produttiva, degni di trovar posto in un manuale di tecnica industriale.

A tanto tempo dall'enunciazione di così buoni propositi, però, i risultati continuano ad essere negativi con relativo sperpero di pubblico denaro e con grave danno per la economia nazionale in quanto i *deficit* di bilancio rivelano un irrazionale impiego dei fattori di produzione. E tutto ciò mentre la manodopera impiegata (salvo che nella azienda situata nella più prospera provincia italiana) è in sensibile diminuzione (1), il che impedisce alle imprese meccaniche gravitanti nel settore pubblico di adempiere quella funzione propulsiva dell'occupazione e del reddito di cui è suscettibile questo ramo d'industria.

4. — Nel settore meccanico delle aziende a partecipazione statale si può dire che, salvo nel caso dell'Alfa Romeo, mai si è proceduto all'aumento delle dimensioni degli stabilimenti che ancora operano, anacronisticamente, nel campo del grosso artigianato.

La concentrazione della produzione nelle aziende che operano in settori ove la capacità produttiva è sovrabbondante rispetto alle possibilità di lavoro è stata attuata con ritardo ed in modo contraddittorio come nel settore ferroviario (2).

Naturalmente concentrare in uno o più grandi impianti la produzione che viene suddivisa fra vari stabilimenti richiede, per evitare la smobilitazione di alcuni di essi (la quale, oltre a creare gravi problemi sociali, comporta il disperdimento di un cospicuo patrimonio umano), che si creino nuove specializzazioni e, se necessario, ci si attrezzi per nuove produzioni.

Non manca la possibilità di nuove specializzazioni produttive meccaniche o manifatturiere da sostituire a quelle abbandonate o concentrate in altri stabilimenti. Esiste, ed è stato accennato nel corso di questa stessa relazione, la possibilità di costruire un nuovo grande stabilimento motoristico.

---

(1) La « Volkswagenwerk », grazie all'autofinanziamento, dal 1948 al 1959 ha aumentato il capitale e riserve di ben 800 milioni di « deutsche mark ».

(1) La diminuzione della mano d'opera impiegata non si verifica solo nel settore cantieristico, ma anche nelle aziende della Finmeccanica, ad eccezione dell'Alfa Romeo, i cui incrementi nell'occupazione sono superiori a quelli dell'intero gruppo facenti capo a tale finanziaria.

(2) Il processo di concentrazione delle aziende meccaniche a partecipazione statale è ostacolato, fra l'altro, dalla incerta sorte delle aziende dell'ex-F.I.M. che da vari anni si dichiara voler concentrare nella Finmeccanica e a tutt'oggi rimangono autonome senza che si sappia con precisione quale sarà la loro sorte.

Fu patrocinata dallo stesso relatore al Senato, Valmarana, l'opportunità di nuove specializzazioni nel settore della produzione di macchinario per l'agricoltura (1), l'altr'anno l'onorevole Barbi parlò dell'industria aeronautica. La mole degli ordinativi di macchinario per l'industria petrolchimica e per raffinerie di petrolio acquisita dalla «Nuova Pignone» fa pensare alla possibilità di estendere tale produzione ed altre aziende a partecipazione statale (2).

Non mancano infine possibilità di intervento in settori il cui potenziamento permetterebbe di conseguire fini di pubblica utilità, che si aggiungerebbero a quello fondamentale dello sviluppo dell'occupazione e del reddito. Ciò vale, ad esempio, per la prefabbricazione scolastica (3).

5. — Sarebbe lungo ed esorbiterebbe dai compiti di questa relazione elencare le iniziative industriali, che, se attuate con tempestività, potrebbero permettere di sostituire alle attuali aziende deficitarie per mancanza di adeguata specializzazione moderne unità produttive operanti in settori con larghe prospettive per il futuro. Certo è che tutto ciò comporterebbe il superamento di numerosi ostacoli, a cominciare da quelli rappresentati dai forti interessi precostituiti specialmente là dove (come nel settore motoristico) si sono create situazioni monopolistiche o oligopolistiche; richiederebbe investimenti di gran lunga più rilevanti di quelli fino ad oggi destinati al settore meccanico e competenze tecniche più varie e qualificate di quelle attualmente disponibili.

Uno dei maggiori ostacoli ad una politica di sviluppo e risanamento della Finmeccanica è costituito dalla limitazione delle competenze che, purtroppo, scarseggiano. Gli elementi più qualificati, allarmati dalla precarietà delle prospettive aziendali, non affluiscono a questo settore e quelli che vi erano entrati se ne allontanano. Ciò vale per i tecnici e i dirigenti, ma soprattutto per le maestranze. Queste, in talune aziende, da anni e anni non sono state rinnovate con la immissione di nuovi elementi (1).

---

(1) Una remunerazione, anche inferiore a quella media, del capitale investito in industrie che contribuissero a creare economie esterne a vantaggio dell'agricoltura producendo, ad esempio, macchinari a basso prezzo o rendendo più commerciali taluni prodotti agricoli attraverso la loro trasformazione in appositi stabilimenti sarebbe più che giustificata. Infatti gli eventuali minori profitti sarebbero più che compensati dai mancati contributi a fondo perduto che oggi vengono erogati a favore dei privati. Anche qui, come per le zone depresse, a parità di risultati, è più sicuro e probabilmente meno costoso l'intervento diretto dello Stato, anzichè quello che si attua attraverso la politica degli incentivi.

(2) L'esistenza di tale possibilità è documentata dal fatto che la « Nuova Pignone » è costretta a subappaltare una parte dell'ingente mole di lavoro acquisito, ad altre imprese italiane ed estere.

(3) L'esigenza di un pronto aumento dell'attrezzatura scolastica può ottenersi, in taluni casi, solo a condizione di ricorrere a edifici prefabbricati. Ora è noto che la fabbricazione in serie di parti staccate di edifici è tanto più conveniente quanto più le dimensioni dell'azienda sono rilevanti. Sono sorte, è vero, recentemente alcune aziende che hanno affrontato la costruzione in serie, ma non vi è dubbio che esse non potrebbero vantaggiosamente concorrere con unità produttive a cui fosse assicurata la costruzione di tutti gli edifici prefabbricabili (siano essi scuole, stabilimenti, chioschi, uffici, case popolari od altro) che, durante l'anno, vengono finanziati col pubblico denaro. Tali aziende potrebbero assumere proporzioni rilevanti (che sono indispensabili per ridurre i costi), programmare la loro produzione secondo piani a lunga scadenza che assicurino la continua massima utilizzazione degli impianti e un regolare rifornimento di materie prime: queste come l'acciaio, le materie plastiche, o cemento, ecc., sono spesso prodotte da altre aziende a partecipazione statale. In tal modo, si potrebbe rendere la prefabbricazione più economica dell'edilizia convenzionale, col risultato di contribuire a risolvere (specialmente ove fossero attuati gli strumenti legislativi atti a por fine alla speculazione sulle aree fabbricative) anche l'angoscioso problema della casa per i ceti meno abbienti. Particolarmente consigliabile sembrerebbe la costruzione di una o più grandi unità produttive nel sud cioè in zone dove più grave ed urgente si presenta il problema di un rapido potenziamento dell'edilizia scolastica, che si trovano vicine a mercati potenziali come quelli dell'Africa e del Medio Oriente e dove aziende a partecipazione producono a costi internazionali tutti i semilavorati necessari alla prefabbricazione. La Finsider, insieme ad un gruppo estero, ha costituito a Napoli una piccola azienda per la prefabbricazione ed ha già acquisito numerosi ordinativi che impegnano per un lungo periodo le sue capacità produttive. È da tener presente, fra l'altro, che l'industria edilizia, sia essa prefabbricata o meno, crea lavoro per una serie di altre attività ed insieme con la industria automobilistica maggiormente condiziona il corso della congiuntura locale e nazionale.

(1) Vi sono officine, come ad esempio le O.M. F.P., che pure non sono fra le aziende più deficitarie, dove l'età media della maestranze stabilmente impiegate supera i 40 anni.

È facilmente intuibile come situazioni del genere contrastino con l'efficienza del processo produttivo.

Si rischia in tal modo di mantenere in « *deficit* » a tempo indeterminato le aziende, purché, attraverso il progressivo allontanamento degli elementi più capaci ed il graduale esaurimento delle forze di lavoro, cadano le resistenze per la loro liquidazione.

6. — Per dimostrare che prospere aziende a partecipazione statale operanti nel ramo metalmeccanico non sono impossibili anche in Italia e per dare un esempio di come una azienda dissestata possa trasformarsi in un efficiente complesso produttivo, vale la pena di soffermarsi sull'esempio della « Nuova Pignone » di Firenze, rilevata pochi anni fa da una gestione privata fallimentare. L'azienda, cambiando quasi del tutto la propria specializzazione attraverso un radicale ammodernamento degli impianti, si è trasformata in una nuova efficiente unità produttiva che remunera largamente il capitale impiegato, che impiega una mano d'opera più che doppia di quella iniziale, che ha lavoro assicurato per un lungo periodo e che, in un prossimo futuro, gestirà ben cinque stabilimenti (1).

Tale risultato non è frutto soltanto dell'integrazione dello stabilimento in un gruppo efficiente e provvisto di mezzi come quello delle aziende E.N.I. Infatti, se è vero che la « Nuova Pignone » trova giovamento nell'impiegare in permanenza una parte della propria capacità produttiva nel soddisfacimento dei bisogni di un numeroso gruppo di aziende collegate, è anche vero che buona parte della sua produzione è destinata a terzi e in modo particolare ad acquirenti esteri (il 26 per cento della produzione viene esportata).

7. — L'esempio della « Nuova Pignone » conferma intanto i decisivi vantaggi dell'integrazione orizzontale tanto spesso trascurati dalle aziende a partecipazione statale.

Il ragionamento che fu fatto per impostare il piano di riconversione non fu diverso da quello di un qualunque gruppo privato che si fosse trovato in analoga situazione, ma che i dirigenti delle aziende di Stato sono tanto restii a fare: si partì dal presupposto di produrre a costi più bassi tutti quei manufatti dell'industria meccanica che le aziende dell'E. N. I. compravano da terzi. Da qui la nascita delle nuove specializzazioni.

Se i dirigenti dell'I. R. I. si fossero proposti *fin dall'inizio* di produrre a costi economici una gran parte dei macchinari per l'industria elettrica, siderurgica, mineraria, chimica e meccanica che controllano, la situazione delle aziende della Finmeccanica sarebbe certamente migliore. Naturalmente affinché ciò non si risolvesse in un artificioso trasferimento di perdite da un settore all'altro sarebbero occorsi massicci investimenti nell'ammodernamento e riconversione degli impianti, la disponibilità di dirigenti e tecnici in grado di competere con quelli delle industrie similari ed il possesso di tecniche e procedimenti di lavorazione moderni e perfezionati.

Anche sotto questo aspetto l'esempio della « Nuova Pignone » è quanto mai significativo. L'ammodernamento assorbì somme varie volte superiori a quelle impiegate per l'acquisto dell'azienda. Anche il problema dei tecnici fu risolto in un modo che può essere di esempio per il rimanente settore meccanico a partecipazione statale. Alcuni elementi direttivi, all'inizio, furono sottratti all'industria privata con l'unico mezzo efficace e cioè con la corresponsione di più elevate remunerazioni e gli altri si sono formati nello spazio di pochi anni.

È significativo il fatto che alla « Nuova Pignone » vengano effettuate lavorazioni (dalle sonde alle piattaforme galleggianti, dai distributori di benzina agli scambiatori di calore, dalle carpenterie alle apparecchiature nucleari, dai macchinari per l'industria petrolchimica al valvolame) per cui prima non esisteva alcuna esperienza aziendale. E ciò senza che l'acquisizione delle relative capacità tecniche abbia richiesto alcuna associazione con imprese italiane od estere già introdotte nei relativi rami di produzione.

Stupisce quindi che la Finmeccanica le cui aziende hanno un'esperienza pluridecennale nel settore meccanico abbia sentito il bisogno per acquisire nuove esperienze e nuove tecniche, di associarsi, talvolta addirittura in condizioni minoritarie, col capitale privato, anche se estero. Ammesso anche che in settori di avanguardia come quello elettronico ciò fosse proprio indispensabile e non fosse invece sufficiente, così come ha fatto la « Nuova Pignone », l'acquisizione di brevetti esteri (1) non si comprende, ad esem-

(1) Quelli di Bari, di Vibo Valentia, di Talamone, di Massa e di Firenze.

(1) La « Nuova Pignone » utilizza una diecina di licenze straniere (americane, olandesi, inglesi, tedesche).

pio, l'associazione con la F.I.A.T. per lo stabilimento ferroviario di Reggio Calabria visto che esistono numerose aziende ferroviarie a partecipazione statale di notevole prestigio tecnico.

Concludendo queste sommarie considerazioni sul settore meccanico ci rendiamo conto che, senza una radicale svolta, non sarà possibile l'adozione di linee di sviluppo e di risanamento che non derivino dal mutevole andamento della congiuntura, ma da un profondo rinnovamento nelle strutture, nelle specializzazioni, nei metodi di gestione e di formazione della capacità professionale, nella politica commerciale, ecc.

Tutto ciò sarà tutt'altro che facile.

Perciò pensiamo che il settore meccanico (compreso quello cantieristico) dovrebbe essere uno dei primi su cui esercitare un maggiore controllo del Parlamento, magari attraverso apposita commissione di inchiesta.

INDUSTRIA CANTIERISTICA

1. — L'industria cantieristica è una tipica industria terminale in quanto costituisce l'ultimo anello di un complesso processo produttivo che passa attraverso vari settori dell'economia nazionale. Un cantiere navale è essenzialmente un'officina di montaggio a cui l'industria siderurgica, quella meccanica, elettrotecnica e tutta una serie di attività (compresa quella artigianale), forniscono gli elementi necessari per l'allestimento delle navi.

Perciò una riduzione dell'attività cantieristica comporta tutta una serie di ripercussioni negative in numerosi rami di produzione, anche senza tener conto del fatto che l'industria navalmeccanica, alla lunga, costituisce un presupposto indispensabile per dare organicità e capacità competitiva all'intero sistema marittimo nazionale.

Allo scopo di favorire l'attività cantieristica fu escogitato un sistema di contributi, una parte dei quali, furono erogati in periodi di « *boom* » dei noli in cui, probabilmente, la piena attività dei cantieri sarebbe stata ottenuta anche senza beneficî di legge così rilevanti.

Passata la congiuntura favorevole il problema si è ripresentato in modo ancora più grave anche perché, nel frattempo, vi era stato all'estero un grande sviluppo nella tecnica delle costruzioni navali. Non vi è dubbio che se una parte dei 100 e più miliardi erogati con le sovvenzioni fosse stata, invece, direttamente destinata ad ammodernamento degli impianti avrebbe prodotto effetti più duraturi e favorevoli.

Il primo difetto fondamentale delle cosiddette « leggi tampone », quindi, è stato quello di non legare il finanziamento delle costruzioni navali con l'ammodernamento dei cantieri.

Altra cronica deficienza dell'industria cantieristica italiana è quella della irregolarità nel ritmo di utilizzazione degli impianti, il quale è assai più discontinuo di quello che è dato osservare su scala internazionale.

A ciò avrebbe potuto ovviarsi limitando, almeno in un primo tempo, l'acquisto all'estero di naviglio: sarebbe bastata una limitazione di un terzo negli acquisti all'estero di navi per assicurare alla navalmeccanica nazionale un carico di lavoro continuo.

Il costo della limitazione degli acquisti all'estero (anche senza considerare i vantaggi valutari) sarebbe stato minore di quello che la collettività nazionale ha dovuto e deve sostenere per l'assistenza ai lavoratori non impiegati e per la politica dei contributi (che sarebbe stato possibile ridurre in seguito ai minori costi che, in caso di pieno impiego degli impianti, l'industria navalmeccanica avrebbe conseguito).

Altra ragione di inferiorità della nostra industria navale è data dalla disponibilità dei prodotti siderurgici e meccanici (che sul costo finale incidono per oltre la metà) a costi superiori a quelli esteri. È chiaro che se non si riduce il costo di tali prodotti è del tutto inutile concentrare la produzione e ammodernare i cantieri.

Questa ragione di inferiorità è tanto più deprecabile in quanto la produzione siderurgica, ad esempio, perviene in larga parte ad aziende a partecipazione statale e lo stesso si dica per una parte di quella meccanica che fornisce manufatti da installare sulle navi.

I costi italiani dei prodotti siderurgici sono di circa il 10 per cento superiori a quelli francesi ed in altri paesi (come in Germania) l'industria cantieristica è largamente integrata in quella siderurgica e può quindi fruire di una politica di prezzi differenziati non colpibile in base agli accordi della C. E. C. A. Anche i prezzi dei prodotti meccanici che vengono impiegati per l'allestimento del naviglio sono, spesso, superiori a quelli esteri.

2. — A tali inconvenienti potrebbesi in parte ovviare con un maggior grado di integrazione verticale e orizzontale. Dopo anni e anni di cronico dissesto, durante i quali le varie aziende cantieristiche a partecipazione statale si sono ignorate a vicenda facendosi

talvolta anche concorrenza sul piano dell'acquisizione di nuove commesse, sembra ormai ci si sia messi sulla strada di una integrazione fra tutte le aziende del settore. Ciò può essere certamente suscettibile di fecondi risultati purché tale collegamento venga attuato con quegli accorgimenti che consentano di tener conto anche degli interessi locali.

Poco o niente, invece, è stato fatto per quanto riguarda l'integrazione col settore siderurgico e meccanico delle aziende a partecipazione statale.

Tale integrazione non dovrebbe servire per scaricare le perdite dei settori deficitari su quelli redditizi, ma esser considerata come mezzo per attuare quelle tipiche forme di coordinamento e di indirizzo unitario che così producenti si rivelano agli effetti soprattutto di assicurare una maggiore continuità di lavoro ed un più alto grado di predeterminazione dei costi di materiali che tanta importanza rivestono per le costruzioni navali. Un maggior grado di coordinamento, alla lunga, sarebbe utile, non soltanto per le industrie cantieristiche, ma, ad esempio, alla stessa industria siderurgica così soggetta alle fluttuazioni congiunturali (1).

Concludendo respingiamo la progettata riduzione della capacità produttiva dei cantieri navali, la quale è in contrasto e con lo sviluppo della navalmeccanica nel mondo (2) e con lo stesso andamento del settore cantieristico privato in Italia, il quale non subirà alcuna riduzione del proprio potenziale. Esso rappresenta circa un quarto di quello nazionale, ma acquisterebbe un peso ben maggiore in caso di riduzione di quello delle similari aziende a partecipazione statale.

---

(1) L'industria siderurgica nei periodi di recessione troverebbe particolare convenienza nel vedersi assicurato un certo livello di ordinativi da parte di industrie, come quella navalmeccanica, che, in seguito al lungo periodo di programmazione delle commesse, risentono con ritardo delle variazioni della congiuntura.

(2) Un giudizio della situazione internazionale fondato soltanto sul diverso ritmo di sviluppo tra la capacità produttiva cantieristica e la domanda di navi non può essere che semplicistico. È vero che attualmente esiste uno sfasamento a tal proposito, ma esso, anziché risolversi in una indifferenziata depressione generale, dà luogo ad un processo di profonda trasformazione da cui deriva una nuova strutturazione dell'economia marittima. L'analisi di tali profonde trasformazioni porta a giudizi ben più complessi e differenziati di quelli che possono riassumersi in una indiscriminata riduzione del potenziale produttivo.

3. — I provvedimenti che noi auspichiamo per far fronte alla crisi dell'industria navalmeccanica sono essenzialmente i seguenti:

a) Radicale rinnovamento nei metodi di gestione delle aziende e riorganizzazione degli impianti attraverso un piano di investimenti per il loro rinnovo, per la specializzazione dei cantieri e la standardizzazione dei tipi di navi. Particolare attenzione dovrà essere posta alla riduzione delle spese generali che nei cantieri italiani sono particolarmente alte.

b) La politica cantieristica deve essere considerata parte integrante di un sistema di conduzione delle aziende a partecipazione statale fondato sul principio dei costi decrescenti e congiunti in base al quale venga rafforzato il collegamento fra i settori siderurgici, meccanici e cantieristici, tenendo conto anche della necessità di dare una struttura a ciclo completo alla parte meccanico-motoristica dello scafo.

c) Attenuazione della discontinuità del carico di lavoro attraverso il perseguimento di una programmazione organica nel settore marittimo ed un più stretto collegamento con gli stessi settori armatoriali delle aziende a partecipazione statale. Occorre attuare un programma per il rinnovamento e lo sviluppo della flotta italiana ed in particolare di quella di Stato, la quale, mentre nell'anteguerra rappresentava il 42 per cento della nostra marina mercantile, è scesa al 13,15 per cento nel 1959 ed al 12,60 per cento alla fine del 1960. Fra l'altro il 18,45 per cento delle navi Finmare è di età superiore ai 25 anni contro il 16,60 per cento della media nazionale.

d) Il risanamento dell'industria navalmeccanica non può essere dissociato da una più vasta politica volta ad invertire la tendenza involutiva che caratterizza la nostra flotta mercantile. In Italia il rinnovamento è lento (1); parte rilevante della flotta del dopoguerra non proviene dai nostri cantieri, ma da acquisti all'estero di navi usate e ciò spiega perché in periodo di crisi dei noli il nostro paese sia stato particolarmente colpito. Alla fine del 1960 la flotta italiana era aumentata

---

(1) Per quanto riguarda l'età delle navi si è avuto un notevole miglioramento negli ultimi 5 anni. Le navi con età superiore ai 25 anni sono passate dal 27,3 per cento al 16,6 per cento col risultato però che solo nel 1960 è stato raggiunto lo stesso livello che la flotta mondiale aveva conseguito nel 1955. Quindi il distacco sul piano della qualità rimane praticamente immutato.

rispetto all'anteguerra di solo il 51,20 per cento rispetto all'aumento dell'82,40 per cento intervenuto nella flotta mondiale e le prospettive sono di un accentuarsi di tale grave distacco, come risulta dal fatto che, mentre nel 1939 la nostra flotta rappresentava il 4,99 per cento del totale mondiale, nel 1959 era scesa al 4,18 per cento e nel 1960 al 3,95 per cento.

Malgrado tutto ciò le previsioni ufficiali sul flusso delle probabili commesse (sulle quali si fonda la richiesta riduzione della capacità produttiva della navalmeccanica pubblica) non tengono alcun conto della domanda potenziale corrispondente alla necessità di ridare alla nostra marina un peso proporzionato all'accresciuto volume dei traffici e allo sviluppo dell'economia in generale.

Il ridimensionamento previsto è quindi del tutto indipendente da una programmazione pubblica a lunga scadenza che serva a porre fine al progressivo decadimento della nostra flotta ed in particolare di quella della Finmare.

SETTORI VARI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

1. — Ci rendiamo conto che il discorso, a questo punto, andrebbe continuato con particolare riferimento al funzionamento di un altro importante gruppo di aziende a partecipazione statale: quelle della Finmare che, fra l'altro, si trovano in gravi difficoltà dipendenti anche da carenza legislativa.

In particolare, in seguito al mancato tempestivo rinnovo delle convenzioni relative ai servizi marittimi di preminente interesse nazionale, alla fine del 1961 il debito dello Stato verso la Finmare ammonterà ad oltre 100 miliardi con relativo carico a quest'ultima di ingenti somme per interessi passivi. Sarebbe anche interessante esaminare le ragioni che hanno dato luogo alla formazione di autonome flotte della Finsider e dell'E.N.I., del tutto indipendenti fra loro e dalle società della Finmare.

Sull'intervento dello Stato nell'economia marittima, però, sono ancora attuali le considerazioni contenute nella relazione di minoranza al bilancio della marina mercantile dello scorso anno, considerazioni che pienamente condividiamo e questo ci risparmia dal prolungare la nostra esposizione.

Ci limiteremo perciò ad un brevissimo cenno al settore bancario ed a quello termale in cui funziona l'unico Ente di gestione costituito e funzionante a norma della legge del 1956. Tralasceremo invece del tutto il settore dei servizi anche perché pensiamo che essi meglio potrebbero funzionare se collegati con quelli già di competenza di altri Ministeri come quello delle Poste per i telefoni e dei lavori pubblici per le autostrade. A questo proposito riteniamo si verificheranno interventi di altri parlamentari del nostro gruppo che ci esimono da una più specifica trattazione.

2. — Il settore bancario meriterebbe particolare attenzione, non tanto per le possibilità di manovra di cui dispone il Ministero delle partecipazioni nel settore del credito, quanto per il fatto che le tre banche d'interesse nazionale che questo controlla perseguono finalità che in niente si differenziano da quelle di una qualsiasi banca privata.

Ciò contrasta nettamente con i fini pubblicistici enunciati nella relazione programmatica.

Il discorso sul credito, però, mal si presta ad essere condotto senza ricorrere a considerazioni di carattere più generale che, non essendo strettamente pertinenti all'attività del Ministero delle partecipazioni, brevemente riassumiamo in nota (1).

---

(1) *A*) Il fatto che parte rilevante delle aziende e degli istituti di credito abbiano natura pubblicistica. (Casse di risparmio, Istituti di credito di diritto pubblico, Istituti specializzati per il medio e lungo termine, ecc.) o, anche, che parte notevole dei fondi patrimoniali siano di proprietà diretta o indiretta dello Stato (Banche di interesse nazionale attraverso l'I.R.I.) non significa che il loro orientamento funzionale sia ispirato a finalità d'interesse pubblico, anzi si può dire che di regola la gestione rimane ispirata da criteri privatistici;

B) e ciò malgrado esistano norme ed organi che sovraintendono alla « vigilanza » sulla raccolta del risparmio (sia sul mercato monetario che su quello finanziario) ed alla funzione creditizia – sia da parte di Banche ordinarie che di Istituti di credito a medio e lungo termine. Tale vigilanza, peraltro, è sostanzialmente fondata su indirizzi *tecnici* (esame di situazioni aziendali provvedimenti amministrativi di nomine, aperture di sportelli, autorizzazioni a compiere operazioni *tecnicamente* speciali soprattutto in relazione alle caratteristiche di durata, di eccedenza di limiti e concessione di fidi ad un singolo affidato, ecc.).

Gli interventi di carattere politico economico si concretizzano, di regola, in quelli classici dell'economia di mercato (essenzialmente manovra

SETTORE TERMALE

La costituzione dell'Ente di gestione delle Terme costituì il frutto di una proficua collaborazione fra governo e parlamento in seguito alla quale il progetto governativo fu profondamente modificato e rieleborato dopo approfondito esame da parte della Commismissione partecipazioni della Camera.

Il nuovo Ente, che è il primo funzionante a norma della legge costitutiva del ministero, se ben diretto, è suscettibile di potenziare l'attività delle aziende termali. Riteniamo peraltro che avrebbe potuto rivelarsi strumento più pronto ed efficace se fosse stata accolta la proposta di una immediata revoca delle concessioni private e della costituzione di speciali Enti del tipo *public corporations* al posto delle società per azioni, meno idonee ad amministrare un bene pubblico per destinazione come il patrimonio termale. La mancata revoca delle concessioni private toglie una buona parte delle ragioni che giustificano la costituzione delle società a partecipazione statale in quelle località dove la gestione ancora per anni sarà effettuate a cura di privati, la cui opera potrà essere controllata solo con i mezzi previsti nei disciplinari di concessione (generalmente con la partecipazione al collegio sindacale delle società private concessionarie). In queste condizioni la sovrapposizione delle costituende società altro effetto non avrà se non quello di caricare sulla attività dell'Ente le loro spese di funzionamento e le imposte sul patrimonio che, anche in mancanza di utili, dovranno pagare.

È vero che i nuovi organismi avranno la possibilità di pronunciarsi sui piani di ammodernamento di singoli impianti termali, ma a ciò poteva provvedersi anche con appositi organi tecnici e facendo pronunciare quei comitati consultivi che, invece, non sono stati ancora costituiti, malgrado che il loro funzionamento non comporti alcuna spesa. In tali organi consultivi è prevista la rappresentanza di tutte le categorie interessate all'andamento degli impianti termali. Essi, oltre a dare un importante apporto di esperienza, possono, se adeguatamente valorizzati, contribuire a quella pubblicità della gestione che è garanzia di chiarezza e remora al prevalere di interessi particolari. A tal uopo specialmente opportuna si manifesta la necessità di un'attenta e rigorosa sorveglianza delle gestioni private che, sino ad oggi, è ben lungi dall'essere stata esercitata in modo adeguato. Comunque l'opera delle società che si sono andate costituendo può essere utile solo a condizione che si provveda al più presto a munirle di mezzi adeguati per l'ammoderna-

---

del tasso di sconto e politica delle riserve obbligatorie);

C) l'intervento a tipo qualitativo che contraddistingue ormai le economie più evolute non riceve, invece, adeguata considerazione. Gli interventi di questo tipo si manifestano soltanto nella elaborazione di provvedimenti per credito favorito (agricoltura, medie e piccole industrie, crediti speciali in genere); peraltro di limitata portata, sia per gli Enti che vi si dedicano che per i mezzi convogliati;

D) una politica generale del credito dovrebbe essere impostata dagli organi che sovraintendono alla disciplina settoriale del credito ed in particolare dal Comitato, Interministeriale che ne ha facoltà dalla stessa legge istitutiva (articolo 32, lettera *d*), della Legge 7 aprile 1938 n. 636).

Si tratta in sostanza di attuare interventi e programmi tendenti:

1°) ad influire in senso generale sulla politica dei tassi attivi e passivi in funzione delle situazioni del mercato e delle condizioni della produzione e delle attività economiche;

2°) ad attuare, sul fondamento di valutazioni dinamiche della situazione e delle esigenze dei vari settori produttivi, programmi generali d'impiego, anche attraverso il coordinato convogliamento dei mezzi raccolti dalle aziende di credito.

E) allo Stato non mancherebbero anche oggi gli strumenti di azione:

1°) attraverso forme di raccomandazione generale, emesse tramite gli istituti di emissione nei contatti con gli organi amministrativi delle singole aziende. È questa una pratica già in essere anche nei paesi capitalistici di più evoluta organizzazione;

2°) attraverso particolari indirizzi attuati presso gli Istituti di proprietà, diretta o indiretta, dello Stato e segnatamente attraverso le Banche controllate dall'I.R.I.;

3°) attraverso l'adozione di disposizioni che impegnino le Banche – o loro categorie – e gli Istituti di Credito a politiche d'impiego e d'investimento in rapporto ai mezzi raccolti ed ai fini che si intendono conseguire con adeguate programmazioni.

Anche non volendo attuare riforme di struttura o dei provvedimenti esistenti si potrebbe pur sempre dare un più vasto significato politico-economico alla vigilanza del credito, le cui finalità non possono non inserirsi in quelle più generali della attività direzionale dell'economia. E qui valgono le considerazioni che abbiamo svolto a proposito della mancata programmazione generale delle scelte.

mento degli impianti, esigenza che è assolutamente indifferibile (1).

Il contributo annuo dello stato (che pure fu sensibilmente elevato in sede di discussione parlamentare) è assolutamente insufficiente a questo proposito e quindi occorrerà procedere al più presto ad un consistente prestito obbligazionario dell'ordine di varie diecine di miliardi.

È troppo presto per effettuare valide e significative osservazioni sul funzionamento dell'Ente Terme. È doveroso rilevare, però, che, ad oltre un anno dall'approvazione della legge, tale organismo tarda a mettersi in azione. Di recente sono state, è vero, costituite le società ed un comitato medico centrale a carattere consultivo, ma niente è stato fatto in materia di ammodernamento delle terme e non risulta che vi siano ancora idee chiare su un programma nazionale di investimenti e sul modo con cui provvedere ad essi. Sembra che, sia pure con le difficoltà iniziali che ogni nuovo organo deve affrontare, un maggior dinamismo non sarebbe stato impossibile.

CONCLUSIONI

Nel concludere la relazione di minoranza vorremmo richiamarci a quanto premesso circa il suo carattere introduttivo ad interventi più esaurienti e particolareggiati da parte di deputati del gruppo comunista.

Malgrado il carattere preliminare del documento penso che da esso già emergano validi motivi per un voto contrario, motivi che così possono riassumersi:

1°) mancata funzionalità del controllo parlamentare, il quale non dispone di altri elementi di giudizio all'infuori di quelli che provengono dall'esecutivo e cioè in pratica dalle stesse aziende controllate. A ciò si aggiunga l'incompletezza e la reticenza della relazione programmatica su argomenti di fondamentale importanza per il giudizio delle Camere e la mancanza di validi strumenti tecnici di comparazione dei risultati, come quelli che potrebbero essere rappresentati da bilanci tipo redatti secondo criteri univoci;

2°) la politica più generale delle scelte di cui quella delle aziende a partecipazione statale è solo una parte rimane in balia di quelle forze ben identificate che sono in grado di influire in modo determinante sugli indirizzi di politica economica. E ciò per ragioni di carattere politico inerenti alla formula governativa e per ragioni tecniche derivanti dalla mancanza di adeguati strumenti di coordinazione (denunciata in altre occasioni anche da parlamentari della maggioranza) atti a consentire una politica generale delle scelte. Mancano perfino i mezzi per una coordinata politica della spesa pubblica secondo criteri generali ed organici;

3°) la stessa gestione delle aziende a partecipazione statale è lungi dal rispondere ad un piano generale volto a perseguire fini pubblici secondo una determinata scala di priorità.

Il Ministero delle partecipazioni si limita, di fatto, a registrare, trasmettendole alle Camere, le decisioni dei grandi raggruppamenti di aziende al cui giudizio sono praticamente subordinate le scelte. Singoli interventi o direttive generali emanate dal Ministro non alterano sostanzialmente questo quadro;

4°) la nomina degli amministratori degli enti ed aziende è dettata da criteri di parte ai quali sono subordinati i requisiti di reale capacità ed esperienza;

5°) la politica nei riguardi delle maestranze è ancora gravemente inficiata dalla discriminazione politica elevata a sistema. I rapporti col personale sono spesso improntati a puri criteri di sfruttamento che non hanno niente a che vedere con quelli di tutela dei diritti del cittadino e del lavoratore che sono sanciti dalla Costituzione. In tale quadro si inserisce la mancata attuazione dell'articolo 46 della Costituzione che, secondo lo stesso ministro del lavoro, dovrebbe essere applicato, sia pure in via sperimentale, nelle aziende a partecipazilne statale;

6°) i collegamenti fra aziende sono dettati da criteri puramente casuali, comprendono unità produttive della più disparata natura e sono, il più delle volte, di carattere puramente finanziario. In tale quadro si inserisce la mancata costituzione dell'Ente dell'energia tante volte promesso;

---

(1) Specialmente opportuno sembra in talune località il potenziamento di quelle attrezzature che servono ad allungare il periodo di funzionamento degli impianti termali estendendolo fino alla stagione invernale. E ciò, non soltanto per gli evidenti vantaggi che ne deriverebbero alla gestione delle terme ed alle località interessate, ma, anche per consentire a categorie più vaste di cittadini (e particolarmente ai meno abbienti) di usufruire delle cure.

Il raggiungimento di tale obiettivo potrà essere facilitato da una più larga e generosa politica di convenzioni con Enti assistenziali italiani ed esteri.

7°) la mancata costituzione degli enti di gestione per settori omogenei e l'ignorarsi reciproco dell'I. R. I. e dell'E. N. I. riducono le possibilità di integrazione verticale ed orizzontale mancando di conseguire i vantaggi che, sotto questo aspetto, potrebbero derivare all'intero sistema delle partecipazioni statali. Del resto la mancata applicazione della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali è documentata anche dal fatto che (contrariamente alla lettera ed allo spirito della legge) varie aziende, in mancanza dei relativi enti di gestione, dipendono direttamente dal Ministero;

8°) rilevanti atti di gestione mostrano che, mentre si affermano fini pubblicistici. si segue nella sostanza una politica tendente ad accentuare le limitazioni che si frappongono al loro raggiungimento (ad esempio, attraverso la costituzione di nuove società miste anche minoritarie con grandi gruppi monopolistici);

9°) mancato adempimento degli obblighi di legge per quanto riguarda gli investimenti nel Mezzogiorno. Alcuni di essi niente hanno a che vedere con la creazione di economie esterne di carattere locale ed altri, come quelli nel settore siderurgico ed energetico, possono avere una funzione propulsiva di rilievo solo se strettamente connessi a programmi di industrie trasformatrici collegate, dei quali invece non si parla;

10°) permanente dissesto nel settore meccanico e cantieristico nel quale si assiste ad una progressiva riduzione della mano d'opera impiegata e si propone addirittura una riduzione della capacità produttiva che non appare giustificata.

Queste non sono che una parte delle più importanti ragioni, le quali giustificano il nostro voto negativo. Questo, più che da considerazioni di carattere tecnico (sulle quali ci siamo soffermati per esigenza di completezza) è dovuto all'incapacità del governo di portare a termine programmi coerenti di sviluppo nell'interesse del popolo italiano e al di fuori di ogni interferenza che provenga da quelle forze politiche ed economiche che oggi influiscono in modo determinante sulla politica economica italiana.

DAMI, *Relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

ARTICOLO UNICO.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero delle partecipazioni statali per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

—

ARTICOLO UNICO.

Identico.