

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 657}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'ALEMA, COLONNA, MALAGUGINI, AMENDOLA, BARCA, BARTOLINI, BERNINI, CALICE, CANULLO, CARANDINI, CARDIA, CARUSO ANTONIO, CECCHI, CERAVOLO, GAMBOLATO, GRAMEGNA, LA TORRE, LEONARDI, MARGHERI, PEGGIO, RIGA GRAZIA, SICOLO, TAMINI, ZAVAGNIN

Presentata il 26 ottobre 1976

Istituzione di una commissione intercamerale per le partecipazioni statali e norme per l'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo ad essa affidati

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il dibattito politico culturale svoltosi in questi anni sul sistema delle partecipazioni statali in Parlamento, tra le forze politiche, in convegni e dibattiti ha messo chiaramente in luce la necessità di verificare l'operare e la funzionalità degli enti pubblici di gestione, sorti e cresciuti in maniera caotica e senza alcuna logica, non coordinati tra loro e con scelte spesso casuali in modo da determinare il campo della loro autonomia e delle loro possibilità di intervento, al fine di qualificarli sempre più come organizzazioni pubbliche nell'agire anche se con moduli privati. Soprattutto è emersa con particolare evidenza la necessità di una più penetrante e incisiva direzione politica dell'intero settore.

Va rammentato che la normativa imperniata sulla legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali e su quella con-

cernente le attribuzioni del ministro del bilancio e della programmazione economica, per quanti elementi di unificazione e di specificazione abbia tentato di introdurre al fine di assoggettare ad una medesima regolamentazione tutti gli enti di gestione, e in particolare di attribuire ad organi di Governo compiti di direzione nei settori in cui tali enti operano, è valsa più ad accentuare in concreto l'autonomia del sistema delle partecipazioni statali, che a collegare quest'ultimo ad un quadro preciso di principi e di strumenti idonei a responsabilizzare democraticamente questi come gli altri apparati dell'intervento pubblico nell'economia.

Ciò ha potuto verificarsi e consolidarsi per una serie di ragioni di fondo riconducibili alla vanificazione del potere parlamentare e nell'esercizio dei poteri del Governo che, in materia di economia pubbli-

ca, è valso soprattutto a dare copertura formale ad un potere reale di centri decisionali sempre più autonomi e antagonisti allo Stato. In tale contesto va collocata la franchigia che a tali centri è stata assicurata le cui conseguenze più macroscopiche — e non certo le sole — si misurano con la illusorietà del potere pubblico formalmente previsto in capo al Governo (direttamente) e al Parlamento (indirettamente), per ciò che attiene all'uso dei fondi di dotazione conferito con legge, e per quel che riguarda l'elaborazione e la funzione della relazione programmatica che il Ministro delle partecipazioni statali presenta al Parlamento. Quel che maggiormente rileva, nelle denunciate carenze di potere democratico, è non solo l'esistenza di una normativa che pare fatta più per legittimare che per colpire le baronie dei centri economici pubblici; ma anche e soprattutto l'ispirazione di fondo di una disciplina giuridica che illegittimamente canonizza la estraneità del Parlamento e quindi delle forze politiche e sociali dalla effettiva direzione pubblica dell'economia e dei suoi strumenti istituzionali.

Per questo pare indispensabile rafforzare i poteri del Governo nei confronti degli enti, sia precisando il titolare della direzione politica, sia rendendo effettivi e vincolanti i poteri di direttiva, di autorizzazione ecc., sia assicurando il necessario coordinamento con il resto dell'attività economica, sia soprattutto mettendolo in grado di dirigere la politica del settore, in maniera non condizionata dagli interessi imprenditoriali di cui gli enti sono portatori ed espressione. È questo il grande tema del rapporto esecutivo-enti di gestione che comporta modifiche profonde dell'attuale legislazione in materia di poteri degli enti stessi (assunzioni di partecipazioni azionarie, rapporti con le multinazionali, partecipazioni incrociate, formazione dei bilanci, contenuti e limiti degli statuti) e di poteri governativi (valore della direttiva, delle circolari, potere di autorizzazione o di ratifica ecc.).

In questo campo perciò molto vi è da fare. Il nostro gruppo, per la sua parte, intende con una prossima proposta di legge, che attualizza e riprende quella della passata legislatura (la n. 184 del 30 maggio 1972), portare un suo concreto contributo.

Con questa nostra iniziativa invece il partito comunista intende dare attuazione alla risoluzione votata dalla Camera il 22 maggio 1975 che concludeva impegnando la Camera « a riesaminare al suo interno i

modi e gli strumenti per rendere più efficace la sua funzione di indirizzo e di controllo del sistema delle partecipazioni statali ».

Come è noto il controllo del Parlamento sull'attività degli enti di gestione, e, in genere, sul sistema delle partecipazioni statali ha carattere indiretto, salvo che si attui attraverso lo strumento eccezionale dell'inchiesta parlamentare; in base alla vigente legislazione esso si esplica nelle seguenti occasioni:

a) controllo del Parlamento sull'ultimo bilancio consuntivo di ciascuno degli enti autonomi di gestione, presentato dal Ministro delle partecipazioni statali in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero, ex articolo 10, legge 22 dicembre 1956, n. 1589;

b) esame della « relazione programmatica » che il Ministro delle partecipazioni statali è tenuto a presentare al Parlamento entro il 30 settembre e che espone i programmi pluriennali di investimenti delle società raggruppate nei singoli enti di gestione;

c) esame della « Relazione sull'attuazione del programma economico nazionale » presentata al Parlamento dal CIPE entro il 30 aprile, che ricomprende la « Relazione » elaborata dal Ministro delle partecipazioni statali sulla base di note consuntive degli investimenti effettuati nell'anno precedente, forniteli dagli enti di gestione (si vedano gli articoli 16-18 della legge 27 febbraio 1968, n. 48);

d) esame e approvazione da parte del Parlamento del « Programma economico nazionale » per il quinquennio successivo, redatto dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica, nel quale confluiscono, per il tramite del Ministro delle partecipazioni statali, tutti i dati sui programmi pluriennali di investimento delle società a partecipazione statale raggruppati negli enti di gestione;

e) esame da parte del Parlamento delle relazioni della Corte dei conti sulle gestioni finanziarie degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria: la Corte riferisce annualmente i risultati del controllo effettuato ai sensi della legge 21 marzo 1959, n. 259 alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

L'esame delle relazioni sulle gestioni finanziarie degli enti di gestione è assegnato,

di norma, alle competenti Commissioni (bilancio e partecipazioni statali); la Commissione presenta, su ciascuna gestione, un documento che allega alla propria relazione sul rendiconto generale dello Stato, per la discussione e approvazione in aula;

f) attività delle Commissioni parlamentari competenti (bilancio e partecipazioni statali). In base ai regolamenti delle Camere, come è noto, è possibile anzitutto presentare interrogazioni sulla gestione delle partecipazioni statali e chiedere la votazione di risoluzioni in Commissione (si veda ad esempio l'articolo 117 del regolamento della Camera): la risoluzione può essere adottata in Commissione e esaurirsi con un invito al Governo a provvedere; se però il Governo non accetta la risoluzione, può aversi discussione in aula della risoluzione stessa, con dibattito e votazione.

La Commissione ha inoltre facoltà di richiedere informazioni e documenti al Ministro delle partecipazioni statali sulle gestioni finanziarie degli enti, di domandare l'intervento personale del Ministro in Commissione o che quest'ultimo disponga l'intervento di dirigenti degli enti di gestione (si veda ad esempio l'articolo 143 del regolamento della Camera).

È, infine, in facoltà della Commissione di ordinare un'indagine conoscitiva sulle partecipazioni statali previo assenso del Presidente (della Camera o del Senato). Ne deriva la possibilità per la Commissione di richiedere qualsiasi informazione o documento direttamente agli enti di gestione e di invitare a comparire dinnanzi a sé ogni persona in grado di fornire elementi conoscitivi utili alle indagini.

Teoricamente, quindi, il Parlamento già ora è in grado di fare delle scelte in tema di indirizzo politico e di esercitare, almeno in parte, il controllo, esistendo la possibilità di una valutazione incrociata di azioni, atti e documenti che possono offrirgli i mezzi per trarre conclusioni sia sul piano dell'indirizzo che del controllo. Ma nei risultati pratici il sistema non ha mostrato di funzionare con coerenza e continuità. Le cause sono tante: dalla mancanza di volontà politica, alla dispersione delle sedi abilitate, dai tempi di lavoro delle Camere, alla tendenza del Governo di sottrarsi ai dibattiti e al controllo, dalle resistenze offerte dalla Corte dei conti a instaurare un rapporto di collaborazione con il Parlamento, alle strutture vecchie ed inadeguate del-

l'ISTAT, alla mancanza di un chiaro rapporto tra Ministero delle partecipazioni statali, Parlamento e Consob il nuovo sistema di controllo che agisce sul piano societario ed investe tutta quell'area che al Parlamento appare solo indirettamente attraverso il filtro dell'ente di gestione, e così via.

Per questi motivi riteniamo sia da accogliere e tradurre in maniera positiva la proposta - da parte comunista avanzata già da molto tempo e che il dibattito politico culturale ha fatto maturare - sull'istituzione di una commissione intercamerale in relazione alle finalità e ai compiti assegnati dall'ordinamento alle imprese a partecipazione statale.

Non riteniamo opportuno in questa sede addentrarci in discussioni di teoria costituzionale, che da parte nostra sono state elaborate ampiamente avanti sia in sede culturale che politica ed anche in numerosi dibattiti parlamentari. Crediamo soltanto opportuno sintetizzare la nostra opinione al riguardo:

1) non può essere posto seriamente in dubbio che l'imputazione dell'indirizzo statale centrale spetti, in via di principio al Parlamento. È al Governo solo in quanto organo di derivazione parlamentare, cui è affidato un ruolo specifico di azione ed è compartecipe della decisione in quanto soggetto autonomo ed intellocutore dialettico quasi sempre necessario del Parlamento. Nella concretezza della natura rappresentativa della nostra democrazia il potere di decisione e di indirizzo delle scelte fondamentali spetta al Parlamento ed al Governo come complesso di poteri unico, anche se ripartito in due centri chiamati a collaborare pur restando distinti e dialetticamente contrapposti;

2) Il compito costituzionale previsto per la nostra democrazia politica di intervenire e dirigere nel suo complesso l'economia richiede la finalizzazione e il controllo dei processi di direzione e dell'intera programmazione dell'economia per definire anche le direttive di sviluppo cui i grandi gruppi economici devono sottostare. Nel nostro ordinamento ciò significa ancora una volta la funzione preminente delle assemblee elettive;

3) L'intervento economico dello Stato avviene attraverso diversi soggetti (le regioni, gli enti locali, la pubblica amministrazione, le aziende autonome, le aziende

a partecipazione statale, gli enti pubblici in genere) e diverse forme (il credito, l'assegnazione di fondi, l'erogazione diretta, quella indiretta ecc.) e diversi fini. Tutto ciò richiede una ripartizione politicamente giusta delle risorse in una visione globale ed integrata dei vari interventi richiesti e dei molteplici interessi da soddisfare, in relazione ai fini ed agli obiettivi prioritari che si intendono raggiungere. Da questo carattere globale ed integrativo deriva che le scelte devono essere assunte dal Parlamento, in quanto organo che, per la sua maggiore rappresentanza degli interessi contrapposti, per essere al centro, come punto di riferimento, di tutti i vari organismi e soggetti attraverso i quali avviene l'intervento, può imporre la volontà prima dello Stato. Tesi questa fatta propria anche dalla Corte costituzionale. « La riserva di legge espressamente prevista dall'articolo 41, comma 3° per i programmi e i controlli dell'attività economica pubblica e privata deve ritenersi necessaria ... sia in forza dei principi generali informatori dell'ordinamento democratico, secondo i quali ogni specie di limite posto ai diritti dei cittadini, abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria investitura, quanto dall'esigenza che la valutazione relativa alla convenienza della imposizione di uno o di altro limite sia effettuata avendo presente il quadro complessivo degli interventi statali nell'economia, inserendolo armoniosamente in esso e pertanto deve competere al Parlamento quale organo da cui emana l'indirizzo politico generale dello Stato » (Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 14 febbraio 1962).

4) Per quanto concerne la funzione di indirizzo ci preme chiarire, a questo punto, che esso è una parte, la più qualificante, dell'attività di controllo, inteso in senso generale di dominio dell'attività. Il controllo *ex post* è la conseguenza necessaria dell'indirizzo dato, cioè del controllo e del limite imposto all'azione *ex ante*. In questo senso tutta l'attività legislativa svolge una funzione di indirizzo. La legge, infatti, oggi si presenta come un indirizzo specificato e dettagliato, perché tradotto in norma particolare, la quale è la forma che impone alla pubblica amministrazione quali fini deve raggiungere e quali compiti deve perseguire.

I cambiamenti intervenuti nella gestione della pubblica amministrazione e nelle varie forme organizzative dell'intervento,

proprio a seguito del decentramento politico e soprattutto dell'attività economica statale (in questo senso l'impresa pubblica e gli enti pubblici economici non sono che nuovi modelli amministrativi, con loro peculiarità, facenti parte di quella che si chiama « l'amministrazione pubblica dell'economia ») richiedono oggi un modo nuovo di concepire la norma. Essa in alcune occasioni si deve trasformare da comando specifico, direttivo e immediato, in direttiva e vincolo ad agire in una determinata direzione, deve essere, quindi, anche regola organizzativa volta ad un determinato fine, strumento di promozione, di impulso e di affidamento di compiti. Tutto ciò ha fondamentale importanza ai fini della diversificazione delle forme e dei contenuti del comando del potere politico sia esso il Governo o il Parlamento.

5) Gli enti pubblici economici sono enti di gestione del complesso di imprese a prevalente o totale partecipazione dello Stato, hanno una indubbia natura pubblica, vale a dire che le loro finalità e le loro scelte sono determinate con criteri politici ed in quanto tali la loro attività deve essere indirizzata e controllata così come i loro amministratori, almeno nei limiti in cui questa attività corrisponde ai parametri pubblici richiesti e gli amministratori adempiono ad una pubblica funzione. La peculiarità del sistema deriva dal fatto che esso deve corrispondere a due esigenze in un certo senso conflittuali. Da una parte dovendo servire a realizzare fini pubblici di interesse generale, essi debbono essere diretti con criteri politici, come ogni altro sistema organizzativo amministrativo dello Stato; dall'altro dovendo agire in una economia di mercato devono poter essere in grado di agire in sistema di concorrenza e quindi con certi margini di autonomia. Ciò comporta la necessità di modelli organizzatori diversi da quelli tipici della pubblica amministrazione, di procedure e controlli diversi. Questa necessità, sulla quale si concorda, nel contempo sottolinea che il sistema delle partecipazioni statali, pur dovendo essere dotato di una particolare autonomia in relazione al carattere imprenditoriale, è un modulo organizzativo diverso, uno strumento voluto dallo Stato per attuare fini e scelte di competenza statali e quindi del potere politico. Tenendo allora conto della reale posizione degli enti pubblici economici (da quelli di gestione a quelli dell'ordinamento bancario) e dell'esi-

genza di realizzare oltre ad una potestà programmatica del Parlamento anche una sua conseguente potestà di direzione degli istituti di creazione statale, vanno individuati i meccanismi operativi rivolti ad ottenere l'adeguamento degli enti pubblici alle determinazioni delle assemblee e, comunque, degli organismi politici legittimati ad estendere la volontà dello Stato.

I dirigenti preposti agli enti pubblici economici devono essere considerati funzionari pubblici — sia pure dotati di un particolare « status » — espressione del potere politico, responsabili del loro operato, naturalmente nei limiti della autonomia loro affidata così come avviene per ogni altro funzionario dello Stato.

Da qui due importanti conseguenze. Da un lato l'obbligo di rispettare i vincoli derivanti dall'indirizzo e dal coordinamento esercitati dal Governo e dall'altro la responsabilità della propria azione nei confronti di chi quella autonomia ha concesso e può modificarla, nella sua ampiezza, in relazione all'uso e agli inconvenienti che il suo concreto esercizio può creare. In un sistema giuridicamente e democraticamente ordinato all'attribuzione di poteri corrisponde il giudizio sul loro uso e la sanzione per l'errato uso.

Da qui la conseguenza che le assemblee elettive possono far valere tale responsabilità in relazione ai risultati con una varietà flessibile di strumenti e di provvedimenti che devono poter giungere alla revoca degli amministratori.

6) Affinché il controllo possa essere in maniera univoca funzionalizzato all'attività di indirizzo esso deve poter essere esercitato su tutta la gestione economica pubblica, direttamente o indirettamente imputabile allo Stato sia per poter diversificare se il risultato dell'operare è conforme alle decisioni prese; sia, in ogni caso, per poter valutare, sulla base del riscontro avvenuto e degli effetti prodottisi se necessario modificare le decisioni; sia per essere in grado di assicurare, con cognizione di causa l'unità dell'indirizzo e il coordinamento. Affermando che il controllo « deve poter essere esercitato su tutta la gestione pubblica » intendiamo dire che in linea di principio e teorica al Parlamento non può essere rifiutato nessun elemento che esso ritenga utile per verificare come stanno realmente le cose. È chiaro che al Parlamento deve essere fornita la conoscen-

za sui risultati delle attività prese a seguito delle sue decisioni e di quelle del Governo e che a sua richiesta gli dovranno essere forniti tutti quei dati che ritiene necessari per conoscere o prendere provvedimenti rispetto ai problemi o alle situazioni che ritiene politicamente rilevanti. Ci sembra indiscutibile, in ogni caso, che le assemblee debbono conoscere e controllare i grandi atti della gestione economica pubblica, quale che sia il soggetto che li pone in essere.

Non vi è dubbio che la vasta articolazione dello Stato, lo stesso decentramento amministrativo, la pluralità di enti di intervento e di gestione economica, postulano un rigoroso coordinamento e la necessità di una verifica funzionale all'esercizio dell'attività dell'indirizzo.

Ciò richiede, di conseguenza, che il Parlamento sia messo in grado di poter assolvere, con piena cognizione di causa, questa sua attività. Esso deve avere amplissime possibilità di acquisire gli elementi indispensabili ad una consapevole decisione. Sorge così la necessità che il governo e gli altri organi pubblici, comprese le regioni e gli enti pubblici economici, trasmettano gli atti, i documenti, le informazioni richiesti; che i pubblici funzionari (e tali devono essere considerati anche gli amministratori degli enti di gestione) possano essere convocati per fornire informazioni ed illustrare atti, dati e documenti, fornire chiarimenti in merito alla loro attività. Inoltre le Camere devono poter compiere indagini su qualsiasi materia, anche con accertamenti *in loco* al fine di assumere diretta notizia dello stato delle cose e degli effetti dell'applicazione della legge, per accertare la congruità dell'azione pubblica. In connessione a questo scopo bisogna che si abbiano collegamenti diretti e permanenti con i vari istituti di documentazione (ISTAT, ISCO, ISPE, eccetera) e con i principali centri di comunicazione e elaborazione elettronica dei dati di cui, è, e dovrebbe essere dotato, l'apparato esecutivo.

7) Per raggiungere questo scopo si ritiene anche indispensabile una profonda trasformazione della Corte dei conti, la quale: deve essere realmente indipendente dall'esecutivo e libera dall'influenza di questi nell'esercizio dei suoi compiti; deve essere liberata dalle attuali competenze giurisdizionali; deve subire un penetrante cambiamento nelle sue procedure e nel

modo, burocratico e ottocentesco, con il quale attualmente esercita il controllo; deve avere collegamenti continui con il Parlamento ed essere la sua *longa manus* per il controllo sulla spesa. In conclusione deve essere l'organo ausiliare del Parlamento previsto dalla Costituzione, la cui attività è finalizzata all'esercizio della funzione di controllo di quest'ultimo.

Onorevoli colleghi, la proposta che noi abbiamo l'onore di presentare si muove nel solco della concezione e delle scelte di politica istituzionale che abbiamo sopra indicato, ma non ne trae tutte le conseguenze possibili. Ci siamo limitati a proporre quelle soluzioni ormai maturate nel dibattito e a parole condivise da tutte le forze politiche per riscontrare sulla concretezza di esse la reale volontà politica di trasformare ed innovare seriamente in un settore fondamentale della vita economica dello Stato, che deve essere guidato e controllato dalla direzione politica del paese, e confrontare nell'operare reale le affermazioni generalizzate sulla centralità del Parlamento.

Quelle che presentiamo sono delle proposte politiche su cui chiamiamo, certo a discutere e a confrontarci, ma soprattutto a decidere con scelte politiche chiare e precise. Il dibattito teorico e culturale è stato ampio, approfondito, esplicito e i termini della questione sono presenti a tutti noi; ora ci sembra giunto il tempo di assumere in modo netto posizione.

Ci sia consentita una breve illustrazione della nostra proposta che tende a istituire un organismo parlamentare, una Commissione intercamerale per le partecipazioni statali, che per la sua snellezza e continuità possa con efficacia e rapidità esercitare i necessari poteri di indirizzo e di controllo sugli enti di gestione. Abbiamo preferito, peraltro, non impegnarci in termini apparentemente definitivi e sulla denominazione della Commissione (articolo 1) ritenendo che l'importante sta nei poteri che si vogliono attribuire a detta Commissione. Lasciamo, volentieri, ai giuristi puri le discussioni « sul tipo di poteri » che esercitano; a noi interessa dare dei poteri precisi.

Nell'articolo 2 sono condensati tutti i poteri di controllo e di indirizzo attualmente previsti dai regolamenti parlamentari per le singole commissioni, resi più incisivi nei confronti dei terzi; su alcuni

di questi poteri riteniamo dover richiamare l'attenzione:

a) la espressione di un parere motivato sui criteri e sulle nomine dei dirigenti degli enti di gestione di competenza di organi del governo e la proposta di revoca degli stessi. Un desiderio di equilibrato rapporto tra Parlamento e governo in relazione allo stato attuale di fatto ci ha fatto escludere soluzioni più radicali e decisive come ad esempio la nomina diretta o la rosa di nomi tra cui il governo potesse scegliere, od anche l'approvazione da parte del Parlamento delle designazioni degli amministratori effettuate dall'esecutivo;

b) si instaura un collegamento con le CONSOB mediante « la comunicazione di irregolarità »;

c) si crea un rapporto diretto con la Corte dei conti cui si indicano « i criteri del riscontro da effettuare, con direttive sui fatti da acquisire e sulle ispezioni da compiere »;

d) si lasciano inalterate le competenze proprie delle Commissioni permanenti della Camera e del Senato in materia legislativa.

L'articolo 3 tende a dare alla Commissione strutture e strumenti che la mettono in grado di esercitare i suoi compiti, dando il massimo possibile di pubblicità ai lavori. Inoltre si prevede una sottocommissione per il controllo delle gestioni finanziarie degli enti di gestione la quale, tra l'altro, deve procedere all'esame dei rilievi della Corte dei conti, verificando anche l'esecuzione delle direttive a quest'ultima impartite.

Con l'articolo 5 si attua la disciplina prevista dalla legge 7 giugno 1974, n. 216 e integrata dalla legge delegata (decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 138) che assoggetta ad esse le società finanziarie a partecipazione statale, anche se non quotate in borsa. In questo modo il sistema di ispezione CONSOB avrebbe la possibilità di ottenere un quadro complessivo più reale di gestione.

Con gli articoli da 6 a 12 si è inteso disciplinare e formalizzare il processo di formazione degli atti di nomina degli amministratori degli enti di gestione, delle società finanziarie, delle società capigruppo nonché degli enti pubblici di cui alla legge 7 marzo 1938, n. 141, per i quali anche viene richiesto (articolo 4) il parere

preventivo e motivato della Commissione. Di queste procedure che noi riteniamo essenziali ai fini di rendere corretta e ponderata l'effettuazione delle nomine e che rende tra l'altro palesi i criteri e le valutazioni con le quali vengono attuate — esigenze questa di democrazia e di chiarezze per porre fine a un regime di malcostume e malgoverno finora imperante — segnaliamo all'attenzione vostra le norme dell'articolo 10 volte a dare certezza alla durata in carica degli amministratori e dell'articolo 11 che stabiliscono criteri di incompatibilità.

Con gli articoli 13, 14 e 15 unitamente a quanto previsto nell'articolo 2 si innova radicalmente sull'attuale tipo di controllo della Corte dei conti e sulla sua utilizzazione da parte del Parlamento. Si è inteso, cioè, funzionalizzare la Corte all'attività parlamentare, in accordo con le norme costituzionali, in modo che i rapporti tra Parlamento e Corte dei conti e suoi magistrati possano svolgersi in modo diretto e immediato, realizzando così quel ruolo costituzionalmente previsto della Corte di organo di acquisizione critica di dati per il Parlamento. Riteniamo, cioè, che sia da valorizzare ed attuare il momento della strumentalità dell'attività della Corte dei conti rispetto al Parlamento (« riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito »), contribuendo, tra l'altro, in questo modo, a controbattere quelle concezioni, a nostro parere arbitrarie e corporative che pure trovano ascolto nella stessa Corte, che tendono ad attribuire ad essa completa indipendenza ed autonomia dal governo (come è certamente corretto) ma anche rispetto al Parlamento (come è altrettanto certamente errato) in ordine ai criteri e all'estensione del suo controllo.

Onorevoli colleghi, siamo del tutto convinti che una riforma profonda e democratica del sistema delle partecipazioni statali tale da porre fine alla gravità dei fenomeni di degenerazione che caratterizzano oggi in parte questo fondamentale settore dell'economia pubblica, e da ridargli efficienza e produttività abbia bisogno di un incisivo intervento legislativo in tema di riordinamento del sistema, di precisazione dei suoi campi di interventi e delle finalità che deve perseguire, della determinazione di una sfera di autonomia imprenditoriale e di relativa responsabilità così come anche di poteri e limiti legislativamente predeterminati. Così siamo convinti che debbono essere af-

frontati i profitti istituzionali di riordinamento della funzione di governo nel suo insieme, superando la frammentazione e la lottizzazione delle competenze ministeriali, nell'identificazione di un centro unitario di responsabilità politica, partecipe di una visione programmatrice. Così come siamo del tutto persuasi che un vero controllo democratico del sistema deve vedere come momento fondamentale la partecipazione dei lavoratori al processo di conduzione e di gestione delle imprese, attraverso quelle conferenze di produzione che già nella passata legislatura abbiano proposto ed indicato come strumento non solo utile ma anche indispensabile. Tutto ciò è necessario ed è nostro rinnovato impegno affrontare in una nuova proposta di legge che intendiamo quanto prima sottoporre al vostro esame.

Ma siamo anche altrettanto convinti che fondamentale resta un organico raccordo con il controllo del Parlamento rafforzandone il ruolo sia rispetto all'indirizzo programmatico delle partecipazioni statali che a quello del controllo dell'attuazione dei programmi e sull'andamento delle gestioni, senza che ciò significhi assunzione diretta da parte del Parlamento di funzioni di governo sulle partecipazioni statali, ma anzi avvalorando lo stesso ruolo del governo, attraverso l'attribuzione di un contenuto effettivo ai poteri costituzionali del Parlamento.

Questo il significato e il valore della nostra proposta che intende, tra l'altro, offrire un contributo positivo alla soluzione del problema vivo ed attuale di come, con quali strumenti, in che visione organica il Parlamento italiano può fare fronte ai difficili problemi di direzione unitaria e continua del paese. Un contributo cioè sul concreto esercizio dei poteri parlamentari che, è ormai giudizio comune, abbisogna di una riflessione attenta in vista di un superamento di un modo di operare un po' farraginoso, dispersivo e lento non consono alle necessità di immediatezza e di rapidità che i tempi e i compiti di uno Stato moderno richiedono. Il Parlamento, oggi, è il centro dell'attuazione e delle attese dei cittadini e del paese tutto. Le speranze di superamento della crisi economica e sociale in cui versiamo sono affidate alla credibilità delle nostre istituzioni, alla loro capacità di reagire e di adeguarsi alla realtà del paese e al bisogno di trasformazione economica e sociale, per uno sviluppo della società più giusta ed umana, al sostegno ed alla partecipazione delle masse al loro operare.

Spetta al Parlamento mostrare questa vitalità, la volontà di rinnovarsi, di incidere nella vita del paese, di assicurare il consenso ampio e convinto, di unificare il paese nell'attuazione dei fini costituzionali che tutti gli italiani vogliono siano realizzati. La nostra proposta vuole avere anche questo significato: rispondere alle attese dei lavoratori e dei cittadini che giustamente pretendono che tutta l'attività dello Stato, soprattutto quella di intervento nell'economia, compresa quella esercitata attraverso il si-

stema delle partecipazioni statali sia chiara, trasparente, responsabile e finalizzata ai fini costituzionalmente fissati. È compito primario delle Assemblee nazionali non deludere questa attesa, e noi riteniamo che la nostra proposta, se come ci auguriamo verrà approvata, sarà testimonianza della volontà del Parlamento di non venire meno alle sue funzioni e al suo ruolo, compiendo un primo decisivo passo verso un rinnovamento della gestione della cosa pubblica e degli interessi della nazione.

PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I.

ART. 1.

In relazione alle finalità e ai compiti assegnati dall'ordinamento alle imprese a partecipazione statale è istituita una Commissione parlamentare composta di 16 membri designati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere del Parlamento, in modo da rispecchiare per quanto possibile la proporzione tra i gruppi parlamentari.

ART. 2.

La Commissione di cui al precedente articolo:

a) presenta alle Camere le relazioni e le proposte che ritenga opportuno o che le sono richieste dalle stesse, procurandosi, direttamente dai Ministri competenti, tutti gli atti e i documenti elaborati dal CIPE e dal Ministro delle partecipazioni statali ed ogni altra informazione, notizia o documento che ritenga utile;

b) può votare, su proposta di un suo componente, su tutte le questioni riguardanti il sistema delle partecipazioni statali risoluzioni intese a manifestare propri orientamenti e gli indirizzi che ne possano derivare;

c) può chiedere l'intervento del Ministro, dei funzionari ministeriali, dei dirigenti degli enti di gestione, delle società finanziarie e delle società capigruppo, per avere chiarimenti sugli atti da loro compiuti e su ogni questione politica o amministrativa di loro competenza;

d) può disporre indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili all'esercizio della propria attività. A tal fine può invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine. Dei risultati acquisiti dà conto alle Camere;

e) esprime parere preventivo e motivato sui criteri e sulle nomine dei dirigenti degli enti di gestione di competenza di organi di governo;

f) può proporre la revoca dei dirigenti degli enti di gestione nominati dagli organi di governo;

g) può chiedere all'ISTAT, al CNEL, all'ISPE ed ad ogni altro istituto pubblico di ricerca e consulenza: a) di compiere rilevazioni, elaborazioni e studi statistici in relazione ai compiti di sua competenza; b) di fornire i dati, le informazioni e i documenti che ritiene utili;

h) esamina la Relazione programmatica che il Ministro delle partecipazioni statali è tenuto a presentare e la Relazione di cui agli articoli 16-18 della legge 27 febbraio 1967, n. 48;

i) esamina il rendiconto patrimoniale ed economico degli enti di gestione unitamente allo stato patrimoniale e al conto economico consolidato delle società dipendenti che devono essere a lei trasmesse da essi entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio;

l) esamina ogni irregolarità comunicata al Ministero delle partecipazioni statali dalla CONSOB nell'esercizio delle sue funzioni;

m) indica alla Corte dei conti i criteri del riscontro da effettuare, con direttive sui fatti da acquisire e sulle ispezioni da compiere e ne controlla l'attuazione;

n) esprime pareri alle commissioni competenti della Camera e del Senato e fornisce loro anche su richiesta ogni elemento ritenuto utile, in particolare ai fini del finanziamento dei fondi di dotazione, di oneri particolari compresi quelli per il ripiano delle perdite subite dagli enti di gestione, nonché dei provvedimenti legislativi che si intendono adottare in materia;

o) esamina le relazioni, gli atti e i documenti trasmessi dalla Corte dei conti al Parlamento;

p) esercita ogni altra funzione ad essa demandata dalla legge.

ART. 3.

La Commissione avrà una sede propria, potrà avvalersi di collaboratori e di esperti; dovrà dare il massimo di pubblicità possibile a lavori tutelando, peraltro, i diritti personali quando discute di persone.

La Commissione adotta un proprio regolamento interno che sarà emanato di concerto dai Presidenti delle due Camere. Il regolamento stabilisce le modalità di organizzazione e di funzionamento della Commis-

sione. Al suo interno, sarà comunque costituita una sottocommissione per il controllo delle gestioni finanziarie degli enti di gestione. La sottocommissione di cui al precedente comma, procede trimestralmente, sulla base delle norme regolamentari, tra l'altro, all'esame dei rilievi della Corte dei conti, verificando altresì l'esecuzione delle direttive ad essa assegnate dalla Commissione.

La Camera dei deputati e il Senato stanzieranno nel proprio bilancio le somme necessarie al funzionamento della Commissione.

ART. 4.

Il parere di cui all'articolo 2 lettera e) è richiesto anche per la nomina dei dirigenti degli enti pubblici la cui funzione è disciplinata dalla legge 7 marzo 1938, n. 141.

TITOLO II

ART. 5.

Le società a partecipazione statale, anche se non quotate in borsa, sono soggette alla disciplina di cui alla legge 7 giugno 1974, n. 216.

ART. 6.

I presidenti, i vicepresidenti, i direttori generali degli enti autonomi di gestione, delle società finanziarie e delle società capogruppo nonché degli enti pubblici di cui alla legge 7 marzo 1938, n. 141 sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso.

I Ministri e il Consiglio dei ministri non possono procedere a nomina delle cariche di cui al comma precedente senza avere avuto il parere preventivo della Commissione parlamentare di cui al Titolo I.

ART. 7.

Il parere di cui all'articolo precedente deve essere richiesto, anche nei casi di riconferma, mediante una comunicazione

ufficiale contenente l'esposizione dei motivi che giustificano la scelta e una biografia della persona proposta con l'indicazione degli incarichi che abbia ricoperto o ricopra.

ART. 8.

Il parere di cui all'articolo 6 deve essere dato dalla Commissione parlamentare entro trenta giorni dalla data in cui questa ne ha ricevuto richiesta. In caso di mancata risposta, entro il termine suddetto, il parere si intende favorevole.

ART. 9.

I membri dei consigli di amministrazione, e dei collegi sindacali degli enti di cui all'articolo 6 sono nominati con decreto del Ministro delle partecipazioni statali.

Il Presidente del Consiglio comunica alla Commissione parlamentare le nomine di cui al comma precedente e ne dà ragione.

ART. 10.

I presidenti, i vicepresidenti, i consiglieri ed i sindaci degli enti di cui al precedente articolo 6 cessano dalla carica dopo un triennio e possono essere confermati per non più di due volte.

Tre mesi prima della scadenza del mandato il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro delle partecipazioni statali devono dare inizio, nelle rispettive competenze, al procedimento di nomina.

Nessun atto compiuto dagli amministratori dopo la scadenza potrà validamente impegnare l'ente o lo Stato.

I presidenti i vicepresidenti, i consiglieri ed i sindaci, i direttori generali degli enti di cui al precedente articolo 6 possono essere revocati con le stesse modalità previste per la loro nomina.

ART. 11.

La carica di presidente, vicepresidente, e membro di consiglio di amministrazione degli enti e delle società controllate è incompatibile con l'appartenenza ai consigli regionali, all'amministrazione dello Stato, la funzione di docente universitario, con l'appartenenza al Consiglio di Stato, alla

Corte dei conti, all'Avvocatura generale dello Stato, ai consigli di amministrazione di istituti bancari e assicurativi e di società per azioni a capitale interamente privato superiore a un miliardo.

ART. 12.

Per le società per azioni in cui gli enti di gestione o società da essi controllate abbiano una partecipazione superiore al 10 per cento e inferiore al 50 per cento, le proposte di nomina di membri di consiglio di amministrazione e del collegio sindacale in rappresentanza della partecipazione statale, debbono essere sottoposte alla preventiva autorizzazione del Ministro delle partecipazioni statali.

Il Ministro informa della sua decisione la Commissione parlamentare.

ART. 13.

La Corte dei conti può chiedere agli enti di gestione, e questi sono tenuti a fornire tutti gli atti, i documenti e le informazioni che ritenga utile ai fini del controllo sulla gestione finanziaria.

ART. 14.

Entro sei mesi dalla presentazione dei documenti di cui all'articolo 4 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la Corte dei conti trasmette al Parlamento i documenti stessi e riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria.

La Corte dei conti quando riscontri irregolarità nella gestione finanziaria degli enti di gestione, ne riferisce in qualsiasi momento al Parlamento, perché adottati i provvedimenti che ritenga opportuni.

ART. 15.

La Commissione parlamentare di cui all'articolo 2 può chiedere alla Corte dei conti le informazioni, i chiarimenti e i documenti che ritenga utili per l'esercizio della sua attività.

La Commissione parlamentare di cui all'articolo 2 può chiedere l'intervento dei magistrati della Corte dei conti per avere chiarimenti sugli atti da loro compiuti e su ogni questione di loro competenza, in materia di controllo sul sistema delle partecipazioni statali.