

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

726^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 17 NOVEMBRE 1967

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente ZELIOLI LANZINI,
indi del Vice Presidente MACAGGI

INDICE

CONGEDI	Pag. 38927	GIRAUDO	Pag. 38959
DISEGNI DI LEGGE		GRIMALDI	38959
Deferimento a Commissione permanente in sede referente	38927	* RODA	38958
Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante	38927	STIRATI	38959
ENTI SOTTOPOSTI AL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI		TRABUCCHI	38928
Seguito e conclusione dell'esame della relazione generale (Doc. 29-A):		VERONESI	38955, 38960
PRESIDENTE	38955, 38961	INTERROGAZIONI	
BONACINA, relatore generale	38937, 38955, 38960	Svolgimento:	
BOSSO	38961	PRESIDENTE	38961
COLOMBO, Ministro del tesoro	38942, 38956, 38960	AMADEI, Sottosegretario di Stato per l'interno	38961
CONTE	38956	GRIMALDI	38961, 38963

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del Presidente ZELIOLI LANZINI

P R E S I D E N T E. La seduta è aperta (ore 9).

Si dia lettura del processo verbale.

G E N C O, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

P R E S I D E N T E. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E. Hanno chiesto congedo i senatori: Alberti per giorni 10 e Morabito per giorni 6.

Non essendovi osservazioni, questi congedi sono concessi.

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante

P R E S I D E N T E. Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

alla 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 1967, n. 774, emanato ai sensi dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'Amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1967 » (2502);

« Convalidazione del decreto del Presidente della Repubblica 14 agosto 1967, numero 776, emanato ai sensi dell'articolo 42

del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'Amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, per prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste per l'anno finanziario 1967 » (2503);

alla 10ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

COPPO. — « Modifiche alla legge 28 luglio 1967, n. 699, sull'estensione dell'assicurazione contro le malattie in favore dei sacerdoti di culto cattolico e dei ministri delle altre confessioni religiose » (2514), pre-
vi pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede referente

P R E S I D E N T E. Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

alla 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

POËT ed altri. — « Proroga delle agevolazioni tributarie in materia di edilizia » (2495), previo parere della 7ª Commissione.

Seguito e conclusione dell'esame della relazione generale della Commissione finanze e tesoro e dei rapporti delle Commissioni permanenti concernenti le relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di enti sottoposti a controllo (Doc. 29-A). Approvazione di ordine del giorno

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della relazione generale della Commissione finanze e tesoro

e dei rapporti delle Commissioni permanenti concernenti le relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di enti sottoposti a controllo.

È iscritto a parlare il senatore Trabucchi. Ne ha facoltà.

T R A B U C C H I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il senatore Veronesi ha detto ieri sera che non avrebbe letto pubblicamente il testo di quello che io ho detto in Commissione perchè allora mi proponevo di discutere con una certa ampiezza, non eccessiva, del tema che oggi è all'ordine del giorno. Non voleva — disse il senatore Veronesi — contrapporre me a me stesso.

Credo che egli avrebbe potuto leggere benissimo e con tutta tranquillità le cose da me dette. Sono stato, penso, uno dei primi senatori iscritti dalla Segreteria a parlare su questo argomento, e voglio esporre tranquillamente tutto il mio pensiero; sono d'accordo, non solo con il collega Veronesi, ma con tutti i colleghi che fanno parte della maggioranza e della minoranza della 5ª Commissione, che il tema abbia tale importanza da dover essere trattato a fondo, così come si deve trattare un tema che incide e riguarda la struttura stessa dello Stato, e il bilancio, considerato nella sua completezza.

Fatte queste premesse, dirò che sono grato al senatore Bonacina, grande nostro relatore (due volte grande: nella persona e nelle capacità) per un motivo particolare, ma anzitutto, per avere posto al Senato e a ciascuno di noi con la sua relazione una somma infinita di problemi. Quella relazione ha fatto pensare tutti noi e ci ha costretti, tutti, a porci le domande che sono affiorate, qua e là, in questa discussione. Alcune di queste domande me le sono poste anch'io e cercherò di dire quello che posso su quello che può essere il mio pensiero in argomento.

È stata una relazione, quella del senatore Bonacina, che gli avvocati direbbero interlocutoria, ma è un documento che possiamo affidare con fiducia agli atti del Parlamento, perchè si arrivi, sulla strada indicata e su quella che intenderemo indicare nell'ordine del giorno che sarà presentato, alla soluzione del problema fondamentale: quello della

conciliazione fra le esigenze della politica intesa come libera arte di governo e le esigenze del controllo, direi, anche più in là, tra le esigenze della politica e quelle dell'Amministrazione, o — se questo può far piacere agli amici del Gruppo liberale — quello del passaggio dallo Stato di diritto allo Stato che, senza violare il diritto, programma e dirige l'economia.

Il motivo certamente minuscolo di gratitudine che io ho verso il senatore Bonacina è di interesse, vorrei dire, personale; ma ne parlo perchè il collega Battaglia non ha fatto caso a una frase che è pure nella relazione di maggioranza. Disse il senatore Battaglia che per la prima volta la Corte dei conti riferì sugli enti con i documenti che sono oggi al nostro esame: non è così. La Corte dei conti ha presentato, negli ultimi anni, una serie di relazioni, ma aveva già in passato compilato un grosso rapporto sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato; e di quel rapporto proprio io ho fatto larghi cenni in una relazione sui rendiconti dell'Amministrazione dello Stato, che, per essere troppo voluminosa, forse a molti è sfuggita. Il collega Bonacina, diligente come al solito, se ne è invece accorto, del che lo ringrazio.

Veniamo al tema principale del mio intervento. Che cosa deve dire il Parlamento di fronte alle relazioni della Corte dei conti e, contemporaneamente, di fronte ai consuntivi degli enti parastatali presentati in allegato al preventivo dello Stato per l'esercizio 1968? E che cosa spetta di fare al Parlamento di fronte ai quesiti posti così precisamente dalla relazione di maggioranza? Mi permetterò, prima di affrontare il tema di fondo, un'altra sottolineatura. Quanti sono gli enti sui quali le Commissioni di merito del Senato hanno presentato il loro rapporto? Sono esattamente 84. Ma molti di più sono gli stessi enti sui quali la Corte dei conti esercita il suo controllo. Per molti ha presentato le sue relazioni quando già il procedimento iniziato con la nota lettera del presidente Merzagora era in atto; per altri non ha ritenuto di poter esaminare le cose a fondo nei limiti di tempo a disposizione. Quindi, l'esame che noi oggi possiamo fare

non è totale, ma è parziale, ed è parziale anche per la necessità, in cui ci siamo trovati, di affrontare tutte le questioni pregiudiziali relative al sistema con cui si doveva procedere. Ma va qui detto che oltre agli enti ai quali abbiamo accennato ci sono anche gli enti a carattere provinciale e comunale. Ieri ricordavo, per altra occasione, le mutue dei coltivatori diretti, le mutue artigiane, le mutue commercianti che sono infinite di numero. Sono tutte, più o meno, finanziate dallo Stato. Costituirebbe davvero un lavoro improbo, impossibile, direi, esaminare i bilanci di tutte, le relazioni sulle attività e la situazione di tutte.

Ecco perchè il controllo deve essere regolato secondo alcune linee, linee che, se possibile, cercheremo di esporre. Senza contare che ci sono poi le società e gli enti che rientrano nel gruppo IRI, nel gruppo ENI, nel gruppo EFIM e così via. La Corte dei conti ha presentato le sue relazioni soltanto nei riguardi degli enti cosiddetti capogruppo, delle cosiddette finanziarie di Stato. Ma anche il mondo rappresentato dagli enti che fanno parte di questi gruppi, siano pure a forma societaria, è un mondo che in qualche modo, anzi in modo notevole, incide sulla finanza dello Stato. Come si può fare allora? Vedremo. Il Senato ha fatto un primo tentativo, bisognerà andare avanti. Ritengo che la via sulla quale abbiamo fatto quest'anno il primo passo sia quella buona, ma naturalmente si potranno apportare dei perfezionamenti, e si potranno apportare, soprattutto, se durante tutto l'anno noi prepareremo il lavoro per giungere alla fine, quando saremo alla discussione del bilancio, con un lavoro maturato e ponderato, con le discussioni già fatte, in condizioni da poter presentare al Parlamento una relazione veramente completa anche nella parte che riguarda le singole amministrazioni dei singoli enti.

Prima di domandarci adesso come dobbiamo controllare l'attività degli enti, possiamo domandarci di quale natura sono questi enti e perchè ci sono. Infatti, soltanto sapendo per quale motivo sono stati creati, soltanto conoscendo perchè la elaborazione dottrinale e pratica della contabilità di Stato ha suggerito di crearli si può sapere come si

possono governare e quali devono essere i limiti della loro attività.

Ho già detto altre volte che lo Stato, nella sua concezione moderna, per i fini che si propone, deve operare nell'economia, deve essere imprenditore, trasportatore, commerciante, fornitore di spettacoli, sostenitore dell'agricoltura in trasformazione, ricercatore minerario, ricercatore tecnico, coordinatore della ricerca scientifica: molte finalità non erano nella struttura originaria dello Stato liberale quale lo abbiamo ereditato dalla rivoluzione francese. Lo Stato è concepito oggi come propulsore di nuove iniziative in una visione unitaria dell'economia o, meglio, con una distinzione precisa fra quello che è finanza e quello che è economia, ma con la visione dell'unità del fenomeno economico. Ma lo Stato deve essere anche propulsore di attività, di iniziative letterarie e artistiche, deve cercare di soddisfare i desideri vari dei suoi cittadini che aspirano a ben occupare il tempo libero, che domandano di avere i mezzi per lo sviluppo della propria personalità nel campo della cultura o dell'arte, più precisamente nei vari campi dello Spirito. Lo Stato deve procurare i mezzi moderni di comunicazione e contemporaneamente assumere il servizio di diffusione di notizie, eccetera. Ma soprattutto lo Stato deve assumere iniziative economiche, deve intervenire per evitare le conseguenze delle cicliche crisi, o, meglio, per evitare che crisi si verificino; deve talvolta assumere responsabilità nell'azione di risanamento di aziende che ne abbiano bisogno per i legami che hanno con la struttura sociale del Paese e, quindi, per le gravi conseguenze che dalla loro cessazione d'attività potrebbero verificarsi. Nello stesso tempo, deve cercare di superare gli squilibri che si formano nella vita economica nazionale e contemporaneamente provvedere per sostenere o promuovere le industrie o le attività più essenziali per lo sviluppo, anzi, per l'esistenza stessa della Nazione.

Per fare tutto ciò una strada sola è indicata, la moderna forma di poliformismo: assume lo Stato forme e strutture diverse, creando organismi autonomi che hanno come scopo l'adempimento di uno o di altro

di questi compiti. Così sono nate le amministrazioni autonome, così gli enti di Stato, così le aziende di Stato, gli istituti particolari di credito, e, per alcuni casi, anche le banche stesse dominate dallo Stato, così si sono create le imprese agricole ed industriali per interessi pubblici. Altra volta associazioni private assunsero, per convenzione con lo Stato, l'esercizio di attività collegate con le finalità pubblicistiche, pur rimanendo, come rimasero e rimangono, associazioni private, con compiti particolari di natura pubblica. Ciascuno di questi enti, di queste società o associazioni attinge, in tutto o in parte, alle casse dello Stato per svolgere la propria attività istituzionale; attività che può, quindi, e deve essere sorvegliata e controllata sino alla lira, ma che deve essere lasciata anche libera per il raggiungimento delle proprie finalità.

Per questa sorveglianza, per questo controllo ci sono molto spesso rappresentanti governativi nell'amministrazione che attuano il collegamento, spesso efficace, qualche volta invece non sufficiente, tra l'attività degli organi, in questa maniera decentrati, e le direttive del Governo centrale.

Ecco, allora, un'altra domanda: ma possono questi enti essere lasciati totalmente, completamente liberi? E se si dà risposta negativa, segue la richiesta: quali sono i limiti che noi pensiamo di poter imporre? Una prima risposta è suggerita da quanto il relatore di maggioranza ha scritto, proponendo al Senato l'approvazione del programma economico nazionale. Il programma è un campo di attività in cui sono indicate alcune direttive generali obbligatorie per la pubblica amministrazione e per coloro che con la pubblica amministrazione collaborano; direttive alle quali deve essere coordinata l'azione di quanti operano nel campo pubblicistico, facendo sì che in tal modo si affianchi spontaneamente all'iniziativa pubblica, ma con libertà molto maggiore, anche l'attività dei singoli privati imprenditori.

Anche coloro però, enti o persone, che sono liberi nel campo di azione loro particolarmente affidato, hanno un legame, un vincolo costituito dalle direttive principali del programma. In modo specifico, ai fini da realizzare precisati dal programma devono

essere coordinate nei tempi concreti le determinazioni della pubblica amministrazione, in senso stretto, e quelle degli organismi che ne integrano l'attività. Ma, oltre che ai fini da realizzare e alle scelte che si attuano in ordine ai mezzi ed ai fini, va posta attenzione anche alle disponibilità di mezzi, perchè il programma economico prevede la distribuzione razionale dei mezzi che derivano dalla capacità e dalla possibilità produttiva della Nazione. Agiscono, infatti, illegalmente non solo gli enti che assumono iniziative non previste e non approvate, ma anche coloro che, ricorrendo eccessivamente al credito, ed oltre i limiti indebitandosi, finiscono per assorbire o per rendere necessario l'assorbimento in futuro di una quantità di mezzi economici maggiore di quella prevista e presa in considerazione come disponibile correlativamente alle previsioni circa la formazione del risparmio e circa la relativa ripartizione tra le varie esigenze private e sociali. Proprio in relazione a questi concetti è imposto al Governo di presentare, insieme agli stati di previsione della spesa per i singoli esercizi, anche alcuni piani programmatici fondamentali. Importantissimi, per citarne due, quello del Ministero per il Mezzogiorno e per le zone depresse del Centro-Nord (non dimentichiamo che ci sono anche quelle) e quello del Ministero per le partecipazioni statali. Sia sulla previsione di azioni formulate nei piani che sui risultati delle singole gestioni, come emergono dai consuntivi presentati contemporaneamente, il Parlamento è chiamato a dare il suo voto, voto che può essere di approvazione, di critica, di disapprovazione e — si ricordi bene — anche di sanatoria, cioè di approvazione successiva di ciò che sia stato fatto bene per iniziativa necessaria, ma, per esigenze immanenti, anche al di là e al di fuori di quello che poteva essere l'imperativo di una regola formale.

Questo non basta. Gli stessi fini si possono raggiungere in vari modi, più o meno dispendiosi, più o meno conformi alle direttive di una determinata politica economica o sociale. Delle modalità di attuazione, delle direttive economico-politiche, della corrispondenza di tali modalità e di tali direttive politiche generali alle linee della politica governativa, della stessa giuridicità del-

le azioni di ciascun ente può essere giudice soltanto il Parlamento.

Qui è necessario distinguere, però, gli enti a seconda della loro funzione, ed anche a seconda della loro struttura giuridico-costituzionale. Ci sono enti ai quali la legge ha imposto di assumere una forma giuridica di tipo sociale, cioè essenzialmente privatistica, enti che sono società vere e proprie (società commerciali), delle quali lo Stato ha il dominio attraverso il possesso di pacchetti, più o meno poderosi, ma sempre tali da potere governare l'attività sociale. Sono quasi tutte società a capitale statale o prevalentemente statale, rappresentate nei gruppi dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM. Ciò è anche per alcune organizzazioni raccolte nell'Ente cinema. Vi sono anche alcuni cani sciolti, direi meglio, alcuni cani randagi, come l'AMMI, la Cogne e qualche altra società in cerca di inquadramento o, per dire meglio, in cerca di una balia meno restia a dare latte nutriente e fecondo di quel che non sia lo Stato.

Questi enti costituiscono il quadro delle aziende dipendenti dal Ministero delle partecipazioni statali. Ci sono, invece, altri enti direttamente governati da consigli di amministrazione di nomina governativa, come l'Enel, per citare l'esempio più notevole, come il CNEN, eccetera. Tali enti agiscono, sì, liberamente, ma non possono ignorare la propria dipendenza diretta dagli organi dello Stato.

Dal punto di vista funzionale, invece, ci sono enti che prestano servizi di interesse pubblico: così le società telefoniche, le società autostradali, gli enti che gestiscono spettacoli teatrali (che Dio li benedica!), ed enti, invece, che svolgono attività produttive di natura prettamente economica, anche in concorrenza con l'attività privata.

È evidente che, da un lato, agli enti strutturati a tipo sociale e privatistico deve essere lasciato maggiore arbitrio, (maggiore libertà di decisioni deve essere concessa ai relativi amministratori), e che, dall'altro, limiti più stretti devono avere nella gestione gli enti che costituiscono emanazione diretta dell'Amministrazione attiva. Per questi ultimi il vantaggio dell'autonomia è dato

re al di fuori delle rigide, e spesso anacronistiche, forme della contabilità di Stato, nonchè dalla possibilità che essi avranno, che devono avere, di scegliere meglio i collaboratori senza ricorrere alle forme antiquate dei concorsi, di sperimentare le tecniche operative, senza bisogno di legarsi a formalismi, vorrei dire, veramente superati, di scegliere i mezzi per agire non antiquati o addirittura antichissimi.

Per gli enti a tipo sociale la libertà, come dicemmo, sarà molto maggiore, ma la legge ha voluto che anche l'attività delle società a partecipazione statale sia regolata con l'inquadramento in enti di gestione a struttura pubblicistica. Così, se sono libere le società, una guida, un impulso, ma anche una remora possono loro giungere attraverso l'organo amministrativo, la cui azione, nei fini e nei mezzi, è assoggettata alla vigilanza ministeriale.

Dal punto di vista dell'oggetto prefissato all'attività degli enti, indipendentemente dalla loro struttura organica, è evidente che lo Stato deve giudicare se l'azione degli enti stessi a cui è demandata la gestione dei servizi pubblici corrisponde o meno ai fini di pubblica utilità per i quali sono stati creati sia, perciò, più o meno degna di essere conservata. Laddove, di fronte ad enti che operano nel settore economico privato, sia pure secondo fini non pubblici ma collegati all'interesse pubblico, l'indagine critica può giungere solo alla considerazione del rispetto del criterio generale di ofelimità, salvo interventi particolari, pur sempre realizzati ai fini di interesse sociale, a fini che sono legali solo se sono previsti e regolati dal Parlamento.

Anche per gli enti che operano nel settore privatistico, infine, siano pure strutturati con la forma sociale, siccome dispongono di capitali pubblici, è giusto conoscere in quale modo e con quali risultati economico-finanziari hanno utilizzato tali capitali, perchè un ripetersi ingiustificato di gestioni in perdita può costituire, anzi costituisce, un danno che, se può essere eccezionalmente giustificabile per motivi particolari, deve sempre far riflettere gli organi responsabili, quelli di revisione, di controllo, e gli stessi prevalentemente dalla possibilità di rimane-

organi politici che debbono giudicare se la eventuale gestione passiva sia giustificata, legittimata dalla necessità di procedere in determinati campi in modo non economico o per esigenze particolari di natura sociale o per esigenze di natura locale o per promuovere altre attività che possano essere in futuro pubblicamente gestite o lasciate anche all'iniziativa privata, o per infiniti altri scopi.

Naturalmente gravi sono sempre, per ragioni intrinseche, le perdite degli enti di Stato, sia di quelli che gestiscono servizi sia di quelli che gestiscono attività economiche; ciascuno di noi sa, infatti, che le passività accumulate dall'Enel o che si possono trovare nel bilancio, poniamo, dell'Istituto centrale di statistica (faccio degli esempi per caso), non potranno essere pareggiate, presto o tardi, se non dalla compagine nazionale, o con gli aumenti di tariffe o con la concessione di mezzi da parte dello Stato, nell'un caso e nell'altro a carico della compagine nazionale.

Le passività di quegli enti o strutture societarie di cui lo Stato non sia il solo azionista o degli enti nei quali lo Stato abbia soltanto contribuito alla costituzione e alla struttura del capitale sociale possono invece dare luogo, almeno in teoria, anche ad altri sistemi di liquidazione. L'indebitamento dell'Enel è indebitamento indiretto dello Stato, come quello delle ferrovie e delle poste; quello dell'AMMI, dell'AGIP e più chiaramente ancora, se vogliamo, quelli della Fiera d'oltremare o della Fiera di Bolzano, lo dico per ipotesi assurda, possono finire ad essere pagati come semplici passività di enti privati anche se si tratta di enti pubblici.

Le distinzioni che ho creduto di fare illuminano, a mio parere, anche la materia dei controlli, demandati agli organi interni degli enti in alcuni casi e, in genere, alla Corte dei conti, e possono darci una guida per precisare il campo di azione che riteniamo riservato alla Corte, quello riservato al Governo, quello di competenza del Parlamento.

Si è domandato se la Corte dei conti debba fermarsi ad un solo controllo di legittimità formale o debba anche effettuare un controllo maggiormente penetrante. La domanda, secondo me, va ampliata: va chiesto

se la Corte possa sempre effettuare anche un sindacato di legittimità formale, se possa sempre effettuare un controllo sostanziale, quali sono i casi in cui può fare l'una e l'altra cosa, e se deve andare più a fondo di quel che non abbia fatto fin qui nel fare un controllo di legittimità.

Credo anzitutto che sia giusto distinguere il controllo dall'indagine per dare notizie al Parlamento. Appare evidente che per gli enti a struttura societaria il controllo formale non può essere effettuato dalla Corte se non sui risultati resi pubblici, perchè gli enti a struttura sociale sono vincolati alle forme, ai controlli dettati dal codice civile, con le conseguenze e le responsabilità relative. Nè potrebbe mai la Corte dei conti — si dice per assurdo — chiedere che società commerciali, come per esempio le banche del gruppo IRI, forniscano chiarimenti sulle singole operazioni compiute; nè sarebbe giusto sindacare come tali organismi provvedano a remunerare i loro dipendenti o come strutturino la loro attività. Ben diversamente la Corte dei conti può portare la sua attenzione sull'operazione di enti di natura strettamente dipendente dall'Amministrazione. Dipenderà in questo caso dal Governo apprezzare poi le osservazioni, vagliarne la portata, magari discuterne la validità — come il Governo ha fatto per alcuni rilievi riguardanti gli enti di riforma fondiaria — e, considerata da un lato l'esigenza della forma e dall'altro la necessità che gli enti raggiungano i loro fini, proporre al Parlamento la modifica di leggi, di regolamenti o di statuti, dare le opportune disposizioni per gli adempimenti richiesti o anche per una motivata resistenza.

Tra le osservazioni di questo tipo possono essere e, fuori dubbio, sono comprese quelle sulla legittimità di iniziative e di operazioni singole. Bene ha fatto la Corte sottolineando la discutibile legittimità dell'assunzione, per esempio, da parte dell'ENI, di partecipazioni nel settore dei tessili; ma fu altrettanto coerente con il sistema e va esente da critiche l'iniziativa del Governo, che ha trovato favorevole il Parlamento, di dare sanatoria a decisioni prese che potevano sembrare al di fuori della legge o degli statuti, ma che erano considerate necessarie per

raggiungere l'integrazione verticale della produzione.

Va detto chiaro poi che, una volta approvato per legge il programma economico, giustamente la Corte potrà rilevare anche eventuali deviazioni di singoli enti dalla linea fissata nel programma, dato che questo sia divenuto contenuto di un comando legislativo. Tale rilievo naturalmente la Corte comunicherà come gli altri, perchè il Governo provveda, o provveda, se crede, il Parlamento, tutte le volte che ciò sia necessario.

Da quanto abbiamo detto risulta indubbiamente, dunque, anche la legittimità, in un certo senso, del controllo di merito da parte della Corte, quando questo debba o possa concludersi con la segnalazione al Parlamento della mancata realizzazione delle finalità assegnate al singolo ente, dell'impossibilità, senza opportuno intervento degli organi legislativi, di conciliare la prosecuzione dei fini di singoli enti con l'ammontare dei fondi per esso previsti nella ripartizione del reddito nazionale, quando riguardi la proporzionalità degli impegni a breve, medio, lungo termine con le possibilità di realizzo o quando il risultato economico e finanziario, che spesse volte appare puramente passivo, non sia legittimato, almeno in apparenza, da finalità superiori, il cui realizzo sia apertamente voluto dagli organi legislativi.

Così il Parlamento dovrà conoscere quale sia l'andamento generale della finanza statale, sia essa amministrata da organismi burocratici, sia essa affidata ad organi scelti politicamente o ad organismi operanti con forme privatistiche o non privatistiche nel mondo economico.

Da questa impostazione dipende una seconda osservazione, quella relativa alla possibilità della Corte di rilevare gli stessi risultati delle gestioni sociali dominate dagli enti di gestione. La risposta, per me positiva, limitatamente però ad un controllo esterno di bilanci, di risultati economici, di impegni e di possibilità di farvi fronte e di conseguente fabbisogno previsto, non può essere dubbia sia perchè essa si traduce nel giudizio sulla attività dell'ente di gestione, sia perchè evita che attraverso la visione globale del bilancio di un ente finanziario sfuggano al

Parlamento le irregolarità, le negatività, talvolta le disastrosità di singole gestioni che nel bilancio totale possono essere compensate dall'utile di altre gestioni, concorrendo così a formare una somma algebrica nella quale il buono ed il cattivo si fondono in una mediocre composizione di oscuro significato.

Spetterà poi al Parlamento giudicare della condotta del Governo che abbia permesso la prosecuzione di gestioni anche anti-economiche e dell'opportunità di sanzionare col proprio voto anche l'adozione di principi che possano essere sembrati formalmente aberranti. È della Corte dei conti segnalare tutte le irregolarità; è del Parlamento decidere se conservarle, se legittimarle ed eventualmente anche se trasformare le leggi perchè ciò che appare irregolare di forma diventi regolare, conforme alle esigenze superiori della società nazionale.

E qui lasciatemi dire che se è vero che, per esempio, la diffusione degli impianti distributivi dell'ENI nei vari Paesi sottosviluppati può aver dato o può dare talvolta risultati economici negativi, non dobbiamo dimenticare, noi giudici politici, che la penetrazione economica italiana in mercati lontani è spesso cominciata con l'apparizione del « cane a sei zampe », e che laddove all'estero si alza la gialla bandiera dell'ENI, là è l'Italia, come dietro il tigre della « Esso » c'è l'America e dietro la conchiglia della « Shell » c'è l'alleanza economica anglo-olandese.

Nel redigere il mio rapporto sull'ENI non ho lesinato nè osservazioni nè critiche; ed i colleghi liberali mi hanno spesso citato, andando forse anche al di là del mio pensiero. È certamente vero che alcune imprese dell'ENI lasciano me ancora nell'incertezza e nella perplessità; ma di fronte alle accuse limitate alle legalità o illegalità di certe decisioni, alla validità di autorizzazioni date dal Ministro in modo formale o per semplice lettera o magari anche verbalmente, ma date, va ricordato l'ardimento che fu di Enrico Mattei, che da una azienda in liquidazione seppe trarre, per dare al nostro Paese, quel complesso di attività che in Italia e all'estero si sintetizzano nell'insegna dell'ENI. Ad uomini come Mattei è doveroso

il richiamo per il rispetto della legge formale. Ma a colui che è stato il creatore dell'ENI, a colui che ha portato l'ENI allo Stato con ardimento e con fede vorrei dire caratteristici del partigiano, uso ad arrischiare tutto per la sua Patria, sarebbe veramente convenuta non la piccola critica, troppo consueta a chi nulla osa, ma un gesto come quello che la prima Elisabetta ha fatto nel ricevere il pirata sir Francis Drake sul suolo britannico. Giusto il richiamo alla forma, ma necessario lo sguardo alla sostanza, al risultato, di fronte ai quali la violazione della forma può e deve scomparire nel giudizio degli uomini, nel giudizio della storia.

Ma che cosa deve dunque fare il Parlamento di fronte ai rilievi della Corte? Quello che sempre può fare: esaminare le relazioni, visti i risultati delle gestioni, continuare il quotidiano rapporto con il Governo, suggerire con voti, richiedere con mozioni, pretendere con iniziative legislative che si diriga la politica degli enti nel senso che corrisponda a direttive dettate nell'interesse generale della Nazione.

Perchè a questo si giunga non occorre — bene dice il collega Bonacina — un organo particolare, una Commissione particolare; è giusto il sistema adottato per cui le relazioni della Corte dei conti raccolte e studiate dalle varie Commissioni e poi, viste nel loro insieme con il consuntivo degli enti, siano presentate alla Commissione finanze e tesoro, la quale si pronuncerà sull'uso fatto del pubblico denaro, e dallo Stato e dagli enti controllati, e ne riferisca al Parlamento.

Dei risultati delle azioni degli enti e di quelle dello Stato deve prendere conoscenza il Parlamento per vedere nell'insieme il problema, per esaminare la razionalità e il costo dell'azione pubblica, e così giudicare dell'azione del Governo e delle direttive della pubblica economia, di cui l'Esecutivo è e deve essere pur sempre responsabile.

In questo senso, avrei preferito, in discordia col senatore Bonacina e col senatore Artom, che venissero anche raccolti dai vari rapporti elementi per un esame ed una valutazione complessiva della condotta degli enti e della politica governativa nel periodo

preso in considerazione dalla Corte ed in quello susseguente; politica che si è concretata in una serie di interventi per la soppressione degli enti dichiarati inutili, per la contestazione di critiche non ritenute giuste, nelle proposte per l'adempimento legislativo, per l'aumento di fondi di dotazione, nell'indicazione di direttive precise.

Infatti, va bene muovere critiche al Governo quando esso è in ritardo, ma è anche doveroso dare atto di quello che l'Esecutivo, in materia tanto difficile e qualche volta tanto delicata, ha fatto e sta facendo. L'esame complessivo, che non è stato fatto finora, potrà essere fatto in avvenire.

Onorevoli senatori, il mio discorso sarebbe finito se non tentassi — è un tentativo, e vi prego di apprezzarlo come tale — di raggruppare qui sinteticamente e secondo un criterio sistematico le osservazioni che in concreto sono state fatte dalla Corte dei conti in relazione alle varie gestioni: sono state fatte osservazioni formali per il mancato inquadramento della società Cogne in enti di gestione, per la mancata emanazione di norme regolamentari per gli enti di riforma, per il CNEN o per altri enti; per il ritardo nella presentazione e nell'approvazione dei bilanci del CNEN o perchè, in mancanza di provvedimenti di finanziamento, l'amministrazione di questo o quell'ente è proseguita ugualmente cercando di raggiungere i suoi fini. Sono osservazioni ed apprezzamenti doverosi da parte della Corte, ma meno importanti — mi si permetta di dirlo — di molti altri.

Quando la Cogne avrà trovato un angelo protettore sotto la cui sicura ala o sotto il cui mantello — come quei bambini che si vedono nei dipinti antichi rifugiati sotto il mantello o, per dirlo col poeta, sotto il grande azzurro velo della Vergine Maria — rifugiarsi, sarà tranquilla, ma le perdite di gestione continueranno purtroppo ad essere quelle che il senatore Bonacina ha denunciato nel suo rapporto, con la sola differenza che più difficilmente si rileveranno se non si penetrerà a fondo nell'analisi dei bilanci presentati dagli enti di gestione. Così pure, quando si approverà il regolamento per il personale dell'Ente Maremma o del-

l'Ente Puglia, questi continueranno ad avere spese più ingenti, quanto meno a giudizio della Corte, di quelle dell'Ente del Delta padano, non si sa se per ragioni di meridiano o per ragioni di diversità di criteri amministrativi.

Ma probabilmente nella sostanza nulla muterà se pur si porrà rimedio a qualche difetto formale e se la Cassa per il Mezzogiorno farà ancora i suoi lavori con più personale assunto a contratto e meno personale distaccato dallo Stato o affiderà i suoi lavori ai privati mediante licitazione; purtroppo, tutti i guai che si ritiene oggi derivino dall'inosservanza di forme stabilite continueranno a verificarsi e forse anche con manifestazioni più gravi. L'eccesso di ossequio alla forma, se giusto in teoria, è spesso soltanto causa di perdita di tempo e quindi, col passare degli anni, causa di perdite di denaro per gli enti e per lo Stato.

Un'osservazione su questo punto va fatta. La forma, il complesso delle forme, che cosa sono mai se non mezzi indicati dalla legge per garantire il risultato da raggiungere? Se, dunque, l'ossequio alla forma costituisce, per ipotesi — e purtroppo molte volte costituisce — impedimento al raggiungimento dei fini, dei risultati dell'azione economica o amministrativa, non ci si può fermare a pretendere soltanto l'ossequio formale; bisogna (è dovere del buon amministratore) concepire anche la responsabilità di salvare lo Stato: in questo caso il capo, il Ministro, il presidente dell'ente deve, a rischio di pagare di persona, guardare prima al fine e poi ai mezzi.

Il senatore Veronesi, ieri sera, ricamando la sua tela perfetta, cercando di portare la sua persuasiva oratoria ad ingrandire le conseguenze dei ritardi nelle preparazioni di bilancio, dell'uso delle somme da stanziare prima ancora che il provvedimento predisposto dal Ministero abbia la certissima sanzione (che ebbe nei riguardi del CNEN), sulle deliberazioni programmatiche degli enti di riforma approvate dal Consiglio cessato e rimasto in carica solo perchè non era ancora costituito il nuovo Consiglio e si avvicinava l'inizio dell'anno agrario, si vantava di essere da un certo punto di vista calvinista. Ebbene, se essere calvinista volesse dire

essere soltanto degli adoratori della forma fino all'idolatria, lasci, il senatore Veronesi, che io gli risponda che mai come di fronte alle sue tesi mi sono sentito cattolico e latino, perchè realista e sostanzialista.

Alla lettera che uccide lasci che io opponga lo Spirito che vivifica, purchè vivifichi, e alle accuse di fariseismo rivolte alla maggioranza permetta che io mi opponga applicando ai cultori della rigida forma la terribile massima evangelica: « lasciate che i morti seppelliscano i loro morti ».

Qui è la distinzione tra la funzione della Corte dei conti e la funzione del Parlamento; deve la Corte rilevare anche i vizi di forma; ma quando, con lo sguardo rivolto alla sostanza dei fini da raggiungere, si veda che andare al di là della forma è necessario per raggiungere i fini sostanziali, per risparmiare spese allo Stato, per acquisire utili, lasci, il senatore Veronesi, che gli dica che il Parlamento ha l'obbligo di sanare con la sua autorità di interprete del popolo anche le violazioni formali che siano state fatte; onde ben disse il senatore Zannini che nei rilievi fatti dalla Corte e citati con aria di scandalo dal senatore Veronesi nel suo discorso di poco fa non c'erano... questioni di rilievo.

B A T T A G L I A . Non bisogna mai dimenticare che la violazione delle forme può portare a situazioni di rilevanza penale, e ne abbiamo avute spesso.

T R A B U C C H I . Ma, ciò nonostante, non si può fermare la macchina dello Stato, non si potevano chiudere le porte del CNEN soltanto perchè la legge non era stata ancora approvata, quando si sapeva che essa doveva essere approvata; la responsabilità è stata assunta dagli amministratori, e bene il Parlamento ha sanato la situazione.

Diversa natura hanno le osservazioni meno formali sulla formazione dei bilanci, per esempio degli enti lirici statali. Anche con la nuova legge il pericolo di bilanci preventivi eccessivamente coloriti di rosa ma seguiti da consuntivi disastrosi è, si può dire, costantemente incombente, anche perchè prevedere in tema di teatro è sempre difficile, ma è ancora più difficile quando si voglia

espressamente presentare un preventivo colorito di rosa. Certamente è sempre incombente il pericolo di avere dei preventivi che sembrino di una gestione sana e dei consuntivi che, purtroppo, impegnano lo Stato ad una sanatoria tardiva.

Queste osservazioni della Corte dei conti ci dicono che occorrerà intervenire per dare probabilmente una diversa struttura a questi enti, legati, per le loro entrate, a eventi e situazioni variabilissime e, per le spese, alla necessità di interventi spesso straordinari e imprevedibili, ma che non devono assolutamente continuare ad essere solo fabbricatori di passività.

Di altra natura e molto più interessanti sono le osservazioni sostanziali, formulate dalla Corte dei conti di fronte all'azione di altri enti, relativamente al rapporto tra le spese generali e le spese di istituto. Pur non essendo giusto ricavarne sempre un giudizio di critica — ben si sa che alcuni enti, soprattutto assistenziali, realizzano i propri fini con l'aiuto e l'appoggio dell'organizzazione burocratica (ricordiamo per tutti le varie associazioni di invalidi civili, di guerra, del lavoro, eccetera) — bene ha fatto la Corte dei conti a richiamare l'attenzione degli organi di vigilanza sulla necessità di controllare perchè ciò che lo Stato dà affinché siano alleviati dolori e sofferenze non serva a creare inutili sovrastrutture burocratiche. È una vigilanza che non sarà mai sufficientemente ottenuta e mai sufficientemente elogiata.

Più interessanti ancora e degni di osservazione da parte del Parlamento i rilievi circa le evasioni degli enti dai fini di istituto. Qualche volta, come per l'ENI, si è provveduto poi a legalizzare la situazione di fatto con una norma di legge ma non basta — e lo ha ben fatto rilevare il senatore Bonacina — pretendere in generale che siano osservati i limiti statutari e, entro tali limiti, le regole d'azione dettate dalla legge che ha approvato il programma economico: è necessario arrivare più in là, è necessario guardare che mezzi e fini siano giustamente coordinati. È necessario anche badare a che non si creino inutili doppioni di attrezzature e quindi inutili doppioni di spese, lasciando invece

sussistere i necessari collegamenti fra aziende le cui attività o si integrino in una azione verticale o si connettano per la necessità di giungere a dominare il mercato. Mettere ordine in casa è sempre un buon principio, e ordine dovrà porsi anche nella casa dello Stato, rivedendo anche la natura, l'azione e l'organizzazione degli enti che operano nel campo pubblicistico e in quello strettamente economico.

Vengono poi le osservazioni sulla struttura della situazione patrimoniale di vari enti. Le deficienze dei fondi di dotazione rendono necessario un continuo ricorso al credito a lungo, medio e breve termine; e per enti che devono fare grandi investimenti, la scarsità dei capitali può causare situazioni di dubbia redditività, qualche volta di negativa redditività. Bisogna assicurare a questi enti la possibilità di agire senza il bisogno costante e continuo di ricorrere a finanziamenti qualche volta sul mercato mobiliare, qualche altra volta presso le aziende che danno credito a breve termine.

Qui è necessario dire una parola sull'Enel. L'Enel, chiamato ad estendere e razionalizzare la rete di distribuzione di energia elettrica (perchè non dobbiamo dimenticare che, modificando la prima legge istitutiva, abbiamo imposto all'Enel anche la responsabilità di quelle piccole aziende a proposito delle quali è sufficiente dire che è necessario rifare tutto), è tenuto nel tempo stesso a pagare e ad ammortizzare gli impianti. Esso non potrà materialmente svolgere la sua opera se non gli si darà il necessario fondo di dotazione, tanto più che si è verificato ciò che pur era prevedibile: che con la nazionalizzazione ed anche con l'adozione di diversi sistemi di riscossione, l'ammontare delle bollette arretrate da riscuotere, cioè dei crediti esigibili o inesigibili, è maggiormente aumentato, e non per negligenza dell'Enel, ma qualche volta per eccesso di confidenza nella benignità dell'ente pubblico, il più delle volte per il sopravvenuto aggravamento della situazione degli enti debitori (Roma fa testo e Napoli la segue). Altrettanto dovrà dirsi per l'ENI se dovrà riprendere la sua opera di ricerca in nuovi territori e se dovrà provvedere ad attuare per tutto il territorio nazionale quel servizio di condotta

del metano per usi civili di cui si sente sempre parlare. A tal proposito, ritornando all'Enel, devo ancora una piccola risposta al senatore Veronesi; egli ha deplorato che si pensi alla necessità della concessione allo Enel di un fondo di dotazione, ma egli non ha pensato che anche le vecchie aziende, care al suo cuore in questo senso nostalgico, avevano un capitale sociale, capitale che l'Enel va restituendo notevolmente moltiplicato alle grandi aziende (un po' meno moltiplicato per le medie) che dovevano anche esse fare gli ammortamenti; ma non ammortizzarono il capitale mentre l'Enel deve ammortizzare quanto ha pagato e va pagando per l'acquisto delle aziende ed insieme per gli impianti che ha ereditato (ammortamento fisico e finanziario contemporanei). L'espansione della rete di cui parlavamo si è poi resa necessaria e per le finalità pubbliche che all'Enel sono date e per la sostituzione delle reti delle piccole aziende che l'Enel ha trovato in condizioni indescrivibili. Inoltre la necessità di collegamenti sempre nuovi nelle zone maggiormente depresse che non danno utili si presenta sempre più potente e sempre più imperativa per l'azienda di Stato. Ma del resto anche gli azionisti della SADE, della Edison e della Centrale erano pur chiamati a sottoscrivere gli aumenti di capitale affinché questo rimanesse proporzionato agli impegni, alle obbligazioni, alle esigenze del servizio, non è altrettanto giusto che oggi pensi lo Stato affinché anche l'Enel abbia la sua possibilità di agire? Il Parlamento potrà, nella sua piena libertà, giudicare e vedere se l'azione dell'Enel sia condotta in forma economica o se vi siano — come pare abbia accennato il senatore Veronesi — degli eccessi in questa o in quella spesa amministrativa, eccessi che indubbiamente sarebbero da deplorare; ma la questione del fondo di dotazione è altra cosa e, mi si permetta, ben più importante.

Restano, infine, tra le rilevazioni della Corte, quelle sui risultati economici di singole gestioni, risultati che lasciano talvolta anche noi molto perplessi. Su questa osservazione della Corte dovrà essere portata l'attenzione soprattutto del Governo, al quale non mancherà certamente occasione per spiegare i motivi delle decisioni di natura tecni-

ca o politica o sociale che andrà a prendere o per richiamare i vari enti al criterio della economicità o per giustificarne le temporanee evasioni.

Questo, onorevoli colleghi, è il quadro entro il quale ritengo che si possano trarre le conclusioni del lungo studio fatto dal Senato sulle relazioni della Corte dei conti: questo appare a me il giusto inizio di un approfondimento attento e soprattutto continuo che potranno e dovranno fare durante l'esercizio, come prima dicevo, le singole Commissioni e la Commissione finanze e tesoro in particolare, non con l'intento di fare al Governo una semplice serie di critiche, ma con l'intento di continuare quel colloquio tranquillo tra maggioranza e minoranza, da una parte, e Governo dall'altra nei riguardi della gestione dello Stato, per collaborare affinché in una nuova visione d'insieme la attività degli enti di Stato sia sempre più razionalizzata e si affianchi a quella di tutte le forze attive della Nazione, pubbliche e private, protese come sempre, sotto la guida del Governo, al raggiungimento del bene comune. Grazie, onorevoli colleghi, grazie signor Presidente. (*Vivi applausi dal centro e dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore generale.

B O N A C I N A , *relatore generale.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzitutto credo di dovere le mie scuse per il fatto che, pur essendo relatore, sono giunto solo all'ultimo momento dell'intervento del collega Trabucchi, che avrei desiderato vivamente sentire. Il Presidente della Commissione finanze e tesoro mi ha rappresentato, e io lo ringrazio; egli mi ha detto che il collega Trabucchi ha svolto un intervento approfondito, secondo il suo costume, ed ha ripreso e sviluppato molti accenni contenuti nella relazione.

Detto questo, onorevoli colleghi, io ringrazio i molti oratori che sono intervenuti nel dibattito per gli apprezzamenti benevoli

rivolti alla relazione, che io non considero destinati alla mia modesta persona, ma all'opera della 5ª Commissione, del cui pensiero ho cercato di essere un semplice ma fedele espositore.

Io credo di poter dire che, anche in questa circostanza, la 5ª Commissione del Senato è stata all'altezza della sua tradizione, di cui sono garanti il nostro vecchio, ma sempre giovane, presidente Bertone, dal quale noi apprendiamo quale sia la dedizione agli interessi del Paese e dello Stato, e gli altri membri della Commissione, di ogni parte politica.

A questo punto, onorevoli colleghi, io sarei tentato di sottolineare le accoglienze, per qualche verso contraddittorie o strane, riservate alla relazione, la quale, come tale, ha sollecitato o ricevuto riserve o critiche, non già o non tanto dall'opposizione, quanto dalla maggioranza, o, per essere più precisi, da una parte o da qualche oratore della maggioranza.

A questo caso io non posso neanche applicare il detto: *nemo propheta in patria*, giacché non sono io cittadino della patria da cui sono state mosse le critiche e i rilievi, che sono sempre ben accetti. Mi sembra, tuttavia, di potere constatare che, nel complesso e tenendo conto anche delle reazioni espresse fuori di quest'Aula, i consensi suscitati dalla relazione sono stati maggiori dei dissensi.

Siamo, dunque, sulla buona strada, che era tanto più difficile imboccare in quanto era nuova, disseminata di molti ostacoli, circondata spesso da molte incredulità, da scetticismi e, talora, anche da sfiducia. Su questa strada io credo che noi dobbiamo continuare.

Anche la mia replica, onorevoli senatori, si limiterà, come già la relazione, ai soli temi generali del sindacato politico sulla gestione finanziaria ed economica degli enti, al quale noi siamo chiamati. Devo, quindi, scusarmi se non risponderò ai molti oratori che si sono intrattenuti su situazioni singole, prospettando osservazioni e rilievi assai interessanti, giacché, fra l'altro, non ho nè la competenza nè il mandato per farlo, essendo diverso il compito della 5ª Commissione, al quale io mi devo attenere.

Tuttavia, io mi auguro che i rilievi e i giudizi di carattere particolare su situazioni singole, qui prospettate, trovino attenta considerazione nelle sedi competenti. Alla discussione, che si è sempre mantenuta su un tono elevato, ha forse nuociuto il frequente accenno a casi particolari e a situazioni di enti singoli.

La 5ª Commissione ne trae la conferma di un orientamento già espresso nella relazione, secondo il quale i rapporti dei singoli enti dovrebbero essere discussi nelle Commissioni di merito, per riservare all'Aula solo i temi della gestione complessiva o settoriale degli enti, concernenti il metodo o i risultati del controllo, le disfunzioni rilevate nelle gestioni e le misure correttive consigliate nei confronti delle stesse.

Il dibattito, onorevoli senatori, ha dimostrato che il Senato, in tutte le sue componenti politiche, è altamente sensibile ai problemi del controllo sulle pubbliche gestioni. Del resto, lo aveva già confermato la cura con la quale quest'anno, nelle diverse Commissioni — e una conferma se ne avrà nel dibattito sul bilancio che comincerà in quest'Aula — si è discusso il consuntivo 1966 della gestione del bilancio statale. Questa è una consolante e preziosa constatazione di cui, peraltro, noi non abbiamo mai dubitato. Essa dissolve la corrosiva e non disinteressata immagine autorevolmente prospettata, anche di recente, di un Parlamento spesso neghittoso, più spendaccione che parsimonioso, più attento ai problemi elettorali e personali dei suoi membri che a quelli della vita associata e dell'ordinato progresso civile.

Dall'opera delle Commissioni, dalla relazione della 5ª Commissione, da questo dibattito, io credo si possa concludere che il Senato non ha inteso accedere a nessuna posizione preconstituita di interessato sostegno o di aprioristica avversione agli enti pubblici sovvenzionati, ai loro amministratori, ai loro organi di vigilanza o di controllo. Al contrario, il dibattito ha sottinteso od espressamente manifestato la fiducia del Senato negli amministratori che presiedono a gestioni corrette, sane, efficienti, adeguate ai fini assegnati — e ce ne sono — ed ha manifestato l'invito a perseverare in

questa direzione; ha suonato monito nei confronti di amministrazioni, enti e amministratori, abituati a prosperare nelle serre talora dorate del parastato, affinché sappiano che il Parlamento li tiene d'occhio; ha suonato incitamento agli organi di vigilanza affinché siano al tempo stesso intelligenti esecutori degli indirizzi di Governo approvati dal Parlamento e vigili tutori del pubblico bene; ha suonato infine fiducia e consenso alla Corte dei conti, la cui alta funzione, costituzionalmente rilevante, di partecipare al controllo sulle gestioni finanziarie degli enti, è considerata dal Senato il presupposto fondamentale, anche se non il solo, del suo sindacato politico.

Ciò che si è messo in discussione, e che è giusto mettere in discussione, non è l'autonomia degli enti che sarebbe errato comprimere, almeno altrettanto quanto è errato scambiarla per autarchia o, peggio ancora, per anarchia; e nemmeno si è messo in discussione lo spirito d'iniziativa degli amministratori degli enti, di cui c'è sommo bisogno in tutti i settori della attività pubblica, per umiliarlo od ostacolarlo. Ciò che si discute e di cui bisogna sempre discutere è il grado in cui gli enti assolvono le funzioni attribuite dallo Stato, il modo con il quale lo fanno, l'ispirazione e la struttura democratica che li sorregge, il conto in cui tengono le risorse e le potestà pubbliche di cui sono depositari o gestori, l'animo con il quale entrano in rapporto con il cittadino, con i lavoratori. E se, come è stato rilevato, la relazione e il dibattito sono apparsi questa volta più sensibili ai problemi di metodo del sindacato politico e del controllo sulle gestioni che non ai contenuti delle gestioni e ai loro risultati, ciò si deve proprio alla necessità e all'urgenza che noi abbiamo di affinare gli strumenti attraverso i quali il Parlamento, quale supremo garante della vita democratica e promotore del progresso sociale, possa assolvere la sua funzione stimolatrice, correttiva e all'occorrenza repressiva di attività pubbliche non corrispondenti ai bisogni e all'attesa dei cittadini.

A conclusione del dibattito mi sembra anche di poter dire che quella che chiamo

rei la linea di una nuova politica per gli enti e per il controllo sugli enti proposta dalla 5ª Commissione in via di massima è stata accolta dalla nostra Assemblea. Presupposto di codesta linea è che gli enti sovvenzionati dallo Stato, confermata la loro subordinazione alle regole e al costume democratico, si conformino alla logica della programmazione, diventino gli strumenti coscienti ed attivi della politica di piano, ne acquisiscano gli impulsi, ne attuino coerentemente gli indirizzi, ne accettino i condizionamenti.

La politica di programmazione dà una dimensione e una qualificazione nuova a tutta la pubblica attività produttiva di beni o servizi, e quindi a tutta la problematica degli enti. Se prima sussisteva una generica esigenza di ordine, di regolarità, di efficienza delle gestioni e se a tale esigenza si dovevano conformare l'articolazione, l'ordinamento, l'attività e il controllo degli enti, oggi c'è un'esigenza più specifica ed assorbente, quella di finalizzare coordinatamente l'attività degli enti agli obiettivi del programma economico nazionale, quella di sensibilizzarli concretamente ed impegnativamente alle indicazioni del piano che — non dimentichiamolo — sono vincolanti per la pubblica Amministrazione, quella di arrestare le spinte centrifughe e di accentuare invece le attrazioni centripete.

Le politiche territoriali e settoriali contemplate dal piano, i tempi e gli obiettivi parziali degli interventi, il produttivo impiego delle risorse sono per tanta parte condizionati al concorso degli enti la cui ausiliarità e complementarietà nei confronti dell'Amministrazione diretta dello Stato non sono mai state rilevanti come adesso, anche per le condizioni di crisi in cui versa l'apparato statale vero e proprio.

È in questo quadro, e non in quello della ricerca di un perfezionismo giuridico, che vanno collocati l'attesa legge generale per gli enti, i nuovi indirizzi delle rispettive gestioni, il miglioramento del sistema dei controlli, lo stesso svolgimento del sindacato politico a cui è chiamata la nostra Assemblea. E se fino a ieri era giusto essere severi nei confronti di gestioni non ortodosse o

peggio stravaganti, a maggior ragione dovremmo esserlo da oggi in poi, giacché la programmazione crea per definizione un sistema di interdipendenze nel quale ogni sollecitazione anomala può riuscire pericolosa.

L'altro presupposto della linea indicata dalla 5ª Commissione — e mi sembra convalidato dal dibattito — è stato che la revisione degli enti, l'eliminazione di quelli superflui e il loro coordinamento debbono essere attuati non solo come atto di razionalizzazione tecnica del settore, ma come consapevole scelta politica di un nuovo indirizzo: quello che intende restituire allo Stato o attribuire alle autonomie locali, da rinnovare certo negli ordinamenti ma da provvedere anche dei necessari poteri, le funzioni oggi demandate agli enti, molte volte per rimediare a carenze delle strutture tradizionali.

Il terzo presupposto, infine, è stato che negli enti sia fatta circolare più democrazia, e cioè sia dato spazio alle rappresentanze dei lavoratori degli utenti e degli assistiti negli organi di amministrazione e di revisione. Sulla base di questi presupposti, il Senato ha accettato, mi sembra, la richiesta che il Parlamento sia informato preventivamente dei programmi, perchè poi possa meglio giudicare dei risultati, ed ha anche accettato la serie di indicazioni tecniche relative alle possibili semplificazioni di leggi e regolamenti, le quali concilino le esigenze già citate di informare maggiormente il Parlamento con quella di evitare adempimenti di informazioni, onerosi sia per gli enti che per il Governo e non sempre utili.

Infine, il dibattito mi pare abbia dimostrato di condividere, per quanto riguarda i controlli, il consenso espresso dalla 5ª Commissione ad una interpretazione non ristretta e non legittimistica della funzione della Corte. La sola eccezione, fra tanto consenso, è quella rappresentata dal senatore Torelli che, nel suo pur pacato e ragionato intervento, ha prospettato una tesi alternativa contrastante con quella tratteggiata dalla relazione. Senonchè, a me pare che il senatore Torelli abbia ommesso di considerare un particolare non del tutto irrilevante, cioè che la funzione avente rilievo costituzionale, dal cui esercizio prende le mosse il sindacato politi-

co del Parlamento, o comunque direttamente preordinata al sindacato politico del Parlamento, sulla gestione degli enti, non è già quella dei sindaci o dei collegi di revisione degli enti, ma l'altra della Corte dei conti, e che attiene alla correttezza del sistema di uno stato di diritto il fatto che il controllo sulle pubbliche gestioni sia assolto da un organo provvisto di indipendenza ed autonomia, quale appunto la Corte dei conti, e sia assolto non già attestandosi sulle frontiere astratte della pura forma giuridica, ma valutando in complesso i risultati e l'andamento delle gestioni.

Il senatore Torelli ha anche dissentito dall'affermazione secondo cui il Parlamento dovrebbe poter assolvere, prima della sua funzione di sindacato politico, quella di « direzione politica » degli enti. E non è bastata al nostro autorevole collega la cura con la quale la relazione ha cercato di specificare il concetto, la cui enunciazione semplicistica è certo pericolosa; infatti il senatore Torelli ha ritenuto che la 5ª Commissione proponesse di trasformare quest'Aula in un enorme consiglio di amministrazione di tutti gli enti italiani, ed ha contrapposto — sempre il senatore Torelli — la salvaguardia necessaria dell'autonomia degli enti alla cosiddetta « direzione politica » del Parlamento.

Io posso anche comprendere la ragione delle preoccupazioni del senatore Torelli, ma anch'egli vorrà comprendere le mie, giacché io non credo nè possibile nè auspicabile il ritorno ad un'edizione aggiornata e riveduta, ma non corretta, degli *intendants des finances de l'ancien régime*. Per direzione politica del Parlamento e, ai loro livelli, degli altri poteri democratici, i quali godono del riconoscimento costituzionale, io intendo precisamente ciò che la direzione politica è, cioè la salda e gelosa conservazione, nelle mani dei rappresentanti del popolo, del potere di determinare o di approvare l'indirizzo politico degli organi esecutivi che del Parlamento abbiano la fiducia.

Rilievi di altro genere, ma fortemente nutriti di contenuto politico ed anche dottrinario, sono stati quelli mossi dal senatore Giraudo alla tesi secondo cui anche l'opposizione possa — io dico debba — concor-

rere al controllo degli enti in condizioni di parità con la maggioranza. Io apprezzo, non da oggi, il senatore Giraud per la sua esperienza e per l'alto livello della sua preparazione e debbo anzi fare ammenda di una involontaria lacuna che mi ha fatto omettere un qualunque richiamo alla sua relazione sull'organizzazione dei controlli fatta dinanzi alla 1ª Commissione del Senato, dalla quale relazione ho molto appreso e che ho condiviso in grande, anzi, dovrei dire, in grandissima misura.

Devo tuttavia osservare che, dalla rappresentazione che il collega Giraud ha fatto dei rapporti tra maggioranza e opposizione in materia di sindacato politico sulle gestioni finanziarie degli enti, a me è sembrata emergere una contrapposizione quasi apocalittica di due monadi leibnitziane, senza perfino la famosa finestrella con la quale potessero comunicare con il mondo esterno e da cui potessero guardarsi tra di loro, essendo invece perennemente distinte e incommunicabili, ciascuna autosufficiente e autoalimentata.

« Dall'attività di un'opposizione messa in condizione di svolgere la sua funzione sorge tutto il sistema dei moderni controlli finanziari »; questo non lo dico io, ma lo dice, da buon ultimo, uno studioso con il quale peraltro io credo di avere pochi punti politici in comune, il professor Maranini. Ed ha avuto ragione di dirlo, giacchè non vedo, e continuo a non vedere, possibile un rapporto di incomunicabilità tra opposizione e maggioranza in sede di sindacato politico sugli enti: e, come vedete, per ubbidire ai consigli di un cauto empirismo, io astringo volutamente il tema. Pure con queste riserve, il dibattito ha offerto molti spunti: il senatore Battaglia, a mio avviso, ha detto giustamente che se siamo d'accordo — come siamo — sulla natura del controllo della Corte, è inutile formalizzare tale accordo in qualche norma, del resto di difficile e forse impossibile elaborazione; il senatore Pirastu, molto realisticamente, ha giudicato la relazione della 5ª Commissione, e questo stesso dibattito, come una specie di messaggio trasmesso da questa alla prossima legislatura, esprimendo l'augurio che que-

sta perfezioni e renda sistematico il sindacato parlamentare sugli enti; il senatore Franza ha sottolineato acutamente che il programma economico nazionale amplia — io direi promuove — a diversi livelli, la funzione della Corte dei conti se il programma assoggetta l'impresa pubblica alle prescrizioni del CIPE e se comunque istituisce nuovi vincoli all'attività operativa degli enti; il senatore Artom ha auspicato che il sindacato politico del Parlamento nel Paese appaia estraneo e sottratto alle pressioni politiche, anche se poi la particolare cura messa dalla sua parte nel partecipare massicciamente al dibattito, ha contraddetto l'auspicio del senatore Artom.

Altri ugualmente interessanti consigli ed esortazioni sono venuti dai colleghi Grassi, Alcidi Rezza, Bosso, Bergamasco, Tomassini, Bonaldi, Trimarchi e mi scuso di non citare tutti; ma in tutti, e specie nel senatore Giraud, è stata presente la convinzione e il proposito che con questo dibattito noi sottendessimo o già avviassimo la riforma dello Stato, che è il grande obiettivo della prossima legislatura (e forse poteva esserlo di questa), che è un fondamentale problema della nostra democrazia e rappresenta la grande attesa della comunità nazionale.

Signori, io credo sia venuto il momento di fare lo Stato democratico repubblicano forte coi forti, giusto con i deboli, onesto nelle rappresentanze, efficiente negli strumenti, saldo nella difesa della libertà e altrettanto fermo nella lotta delle prevaricazioni di classe.

Forse, cominciando dai controlli sugli enti, abbiamo cominciato dal tetto della *dépendance*, invece che dalle fondamenta della casa madre, ma ciò che conta è lo spirito, il proposito di fondo, la chiarezza della direttiva: e questi sono nel senso giusto della riforma dello Stato, di cui la riforma regionale è il primo importante momento, di cui il riordinamento degli enti e del loro controllo sono alcuni degli altri capitoli fondamentali. È con questa ispirazione che la 5ª Commissione ha discusso la relazione, l'ha ispirata e approvata ed ha formulato

il documento che sottopone all'attenzione degli onorevoli senatori.

È il medesimo motivo ispiratore di uno splendido brano di Giandomenico Romagnosi, che io ben posso applicare agli enti e alle conclusioni di questa mia breve replica: « Tu puoi colmare un popolo di agi e di carezze — diceva Romagnosi — ma se non lo fai intervenire negli affari comuni tu avrai un animale contento, ma non un caldo cittadino; poni, all'opposto, un popolo non ricco, ma associato alla pubblica Amministrazione; allora avrai uno zelante, illuminato e valoroso difensore della comune libertà ». (*Vivi applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro del tesoro.

C O L O M B O, *Ministro del tesoro*. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, giustamente è stata sottolineata da quasi tutti gli oratori che sono intervenuti nella discussione la particolare importanza che assume questo dibattito. È la prima volta che il Parlamento repubblicano in seduta pubblica dedica una ordinata discussione al problema del controllo della gestione degli enti pubblici.

Giustamente, è stato ricordato che l'origine dei regimi parlamentari sta nell'esigenza di controllare le spese e quindi noi torniamo ad assolvere una funzione primordiale delle Camere, ponendo il sindacato politico del Parlamento sulla gestione degli enti come momento finale e punto più alto dell'azione di controllo.

Da questa discussione, non soltanto prende l'avvio l'esame ricorrente in sede politica dei risultati della gestione degli enti, ma le varie fasi del procedimento di controllo che lo precedono, sia da parte dei Ministeri vigilanti, sia da parte della Corte dei conti diventeranno più accurati e più penetranti.

Desidero qui dichiarare la convinzione del Governo, e in particolare del Ministero del tesoro, sulla necessità che tutta la gestione del pubblico denaro, in qualunque fase essa avvenga, non soltanto debba corrispondere

al requisito sostanziale della buona amministrazione, ma debba essere resa evidente a tutti i cittadini, affinché si rafforzi sulla base della fiducia il vincolo che lega il cittadino alle istituzioni.

Quanto verrò dicendo in positivo o in negativo ha un unico obiettivo: fare sì che i controlli, resi a un tempo più semplici e più penetranti, garantiscano la serietà dell'amministrazione del pubblico denaro e la corrispondenza fra la vita e la funzionalità degli enti pubblici e le finalità per cui essi sono stati creati. Noi dobbiamo creare negli amministratori degli enti, siano essi tecnici o politici, la convinzione che la loro opera viene giudicata e che tale giudizio è pubblico.

A parte il tema delle responsabilità, che è un tema che richiede più precise definizioni, occorre creare la convinzione che non sfugge ad un giudizio morale e politico l'aver portato al *deficit*, senza sufficiente motivazione un ente, che non era in *deficit*, o averlo deviato dai suoi fini istituzionali. In più si pone con sempre maggiore evidenza il coordinamento della gestione degli enti con gli obiettivi proposti dalla programmazione nazionale. Ma desidero, prima di addentrarmi in questi argomenti, associarmi alle espressioni di compiacimento che tutti gli onorevoli senatori intervenuti hanno rivolto al senatore Bonacina. Anch'io, come del resto ho già fatto in Commissione, mi rallegro con lui per l'ampia, diligente, intelligente fatica compiuta, anche se in qualche punto ci può essere qualche divergenza di apprezzamento. E uguale espressione di apprezzamento desidero rivolgere a nome del Governo, ma nella certezza di interpretare anche il sentimento degli onorevoli senatori, per la pregevole opera compiuta dalla Corte dei conti sotto l'alta direzione del suo Presidente, avvocato Carbone.

Proprio per la novità del dibattito, se non del problema, sono stati sollevati da alcuni onorevoli senatori problemi metodologici. Deve il nostro esame, e la conseguente replica del Governo, limitarsi agli aspetti generali del problema del controllo sugli enti pubblici, alla sua natura, alle sue caratteri-

stiche, alla sua organizzazione nell'interno dell'amministrazione o all'esterno di essa, ovvero deve estendersi anche all'esame delle deficienze rilevate e rilevabili nella gestione di alcuni di tali enti? Ovviamente una discussione che avesse potuto abbracciare tutto sarebbe stato l'*optimum*; però non è possibile sottacere il pericolo, di fronte alla novità e alla vastità della fatica alla quale il Senato si è lodevolmente accinto, di una frantumazione e di una dispersione dell'esame. Ritengo pertanto opportuno, come è stato del resto precisato dal relatore Bonacina, allo scopo di rendere concreta e proficua questa replica, soffermarmi a preferenza sui problemi generali e metodologici del controllo, pur dedicando talune osservazioni ai problemi interessanti taluni enti ricordati nel dibattito e pur assicurando gli onorevoli senatori che io stesso e i Ministri miei colleghi competenti per settori restiamo a disposizione del Senato per fornire in tutte le sedi che venissero prescelte i più ampi ragguagli che ci venissero richiesti, e condivido l'opinione di quanti ritengono che l'esame più accurato e specifico della gestione di singoli enti vada preferibilmente compiuto nelle Commissioni di merito.

Più di un oratore qui ha rifatto, seppure non sistematicamente, la storia dei controlli sugli enti pubblici in Italia. A prescindere da ciò che è stato fatto nel periodo prebellico, desidero tuttavia ricordare che dopo la promulgazione della Costituzione repubblicana, la quale all'articolo 100 demanda alla Corte dei conti di esercitare il controllo sulla gestione finanziaria degli enti, a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito, alcune leggi fondamentali furono emanate per disciplinare la complessa materia. Esse sono, in ordine cronologico: la legge 4 dicembre 1956, n. 1404, sulla soppressione degli enti superflui, e a proposito della sua applicazione mi riferisco a quanto dichiarato nella mia risposta ad apposita interrogazione scritta e a quanto accennerò brevemente più tardi; la legge 22 dicembre 1956, n. 1589, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, che in

parte attuò e in parte prescrisse il riordnamento delle aziende demaniali termali e delle partecipazioni azionarie dello Stato, prescrivendone l'inquadramento in enti autonomi di gestione, operanti secondo criteri di economicità e iniziando il processo di riduzione al sistema delle aziende controllate sotto la direzione del Ministero delle partecipazioni statali e dell'apposito Comitato dei ministri, adesso riorganizzato nell'ambito del Comitato della programmazione. Poi, la legge 21 marzo 1958, n. 259, sul controllo della Corte dei conti della quale si discute e in base alla quale sono pervenute al Parlamento le relazioni sugli enti; nonchè, infine, la legge 1° marzo 1964, n. 62, conosciuta come legge Curti, la quale pure tocca la materia e merita di essere coordinata, come da più parti è stato rilevato, con la legge n. 259.

Aggiungerò che tutte le quattro leggi richiedono di essere coordinate tra di loro e di essere aggiornate. Ho voluto ricordarle tutte anche per offrire all'attenzione degli onorevoli senatori e della pubblica opinione la riprova che Governo e Parlamento insieme, lungi dal disinteressarsi dei problemi degli enti, hanno prodotto un complesso di norme, riducibili con uno sforzo di buona volontà, traendo frutti dall'esperienza, a un sistema completo.

Del resto la stessa legge n. 259 sul controllo della Corte dei conti rappresenta quasi un esperimento del quale vogliamo insieme raccogliere i frutti e saggiare i risultati allo scopo di migliorarla e completarla insieme con le altre che ho sopra ricordato.

Ma non è possibile dimenticare — nè è stato dimenticato dal relatore Bonacina e da altri intervenuti — il problema del controllo detto interno, quello affidato alla Ragioneria generale dello Stato e, in particolare, all'Ispettorato generale di finanza. Al riguardo e con particolare riferimento alle considerazioni del relatore, vorrei ricordare che le attribuzioni dell'Ispettorato generale di finanza, al pari delle altre in cui la Ragioneria generale si struttura, risultano stabilite da una legge del 1939 che riguarda l'ordinamento della Ragioneria. Questa legge, relativamente agli enti la cui gestione

interessa, in modo diretto o indiretto, la finanza statale, demanda all'Ispettorato di finanza l'accertamento, anche mediante verifiche amministrative o contabili, del regolare loro funzionamento, mentre affida all'Ispettorato per i riordinamenti del personale la trattazione delle questioni riguardanti gli ordinamenti e i trattamenti economici, previdenziali ed assistenziali del personale degli enti stessi ed attribuisce, poi, all'Ispettorato per gli affari economici lo studio e la trattazione delle questioni di carattere generale, aventi connessione con l'attività economica del Paese e concernenti la legislazione sociale o che, comunque, possono implicare interventi finanziari diretti o indiretti a carico dello Stato.

Tale ripartizione di compiti, il cui assolvimento richiede una specifica specializzazione tecnica, giuridica ed amministrativa si ispira, evidentemente, ad un particolare criterio di divisione del lavoro che sembra debba mantenersi. Per quanto in specie attiene alle attribuzioni dell'Ispettorato di finanza relativamente alle gestioni degli enti di cui si tratta, si deve premettere che esse, in concreto, assumono o la natura di un sindacato ispettivo svolto attraverso gli ispettori di finanza o quella del coordinamento dell'azione di riscontro svolta dai revisori o sindaci, di nomina del Tesoro o, infine, quella dell'occasionale elaborazione di provvedimenti inerenti alla gestione finanziaria degli enti di cui si tratta: per esempio, approvazione dei bilanci o delle deliberazioni.

Come è noto, l'Ispettorato generale di finanza opera, sia pure in quel riserbo che gli è congeniale, con alacrità ed impegno. L'azione degli ispettori si svolge essenzialmente sulla base di un piano di lavoro approvato dal Ministro del tesoro ed in maniera del tutto indipendente per quel che riguarda l'esercizio delle funzioni e gli adempimenti conseguenti alle indagini svolte. I bilanci preventivi e consuntivi vengono attentamente esaminati. Le considerazioni ed il giudizio su di essi vengono puntualmente comunicati alle Amministrazioni cui spetta, per materia, la diretta vigilanza sui singoli enti e, ove occorra — e sempre per quanto riguarda

gli enti assoggettati a controllo a norma della legge n. 259 — alla Corte dei conti. Una struttura accentrata dell'Ispettorato generale di finanza farebbe venir meno la necessaria correlazione con gli altri settori della pubblica amministrazione — sia che si tratti delle carriere e del trattamento del personale, da riferirsi, in linea di massima, a quelli del personale statale, sia che si tratti dei problemi di natura economica e sociale, da inquadrarsi nel più vasto ambito delle esigenze e delle prospettive generali del Paese — e non potrebbe, quindi, consentire l'indispensabile globalità nell'esame dei problemi della pubblica finanza la quale deve necessariamente essere concepita e attuata in senso unitario.

Vi è poi l'esigenza prospettata dal senatore Bonacina. Mi sembra che questa esigenza possa essere soddisfatta da un ulteriore rafforzamento dell'Ispettorato generale di finanza. Tale rafforzamento è già in fase di studio e di progettazione, allo scopo di garantire una maggiore capacità di intervento ed un più stretto coordinamento della sua azione con quella degli altri ispettorati, e ciò nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato, al fine di garantire un esame unitario ed una valutazione unitaria dei vari aspetti della spesa pubblica.

Stiamo facendo già uno sforzo per garantire l'unità di bilancio, l'esame unitario della spesa pubblica, che si concentra nel bilancio statale. Dovremmo anche, attraverso le istituzioni che si occupano di questa materia, essere in grado di garantire l'unitarietà della visione di tutti gli aspetti della spesa pubblica. Questo è infatti il nocciolo del problema, che fu ben visto dai nostri predecessori: la spesa degli enti è una parte della spesa pubblica e la visione ed il controllo della spesa pubblica, pur nelle sue diverse componenti, non possono essere che unitari e globali.

Prima di sottoporre al Senato alcune riflessioni sulla natura del controllo della Corte dei conti, anche per chiarire alcune mie opinioni che mi sembra siano state in parte

distorte, mi pare opportuno volgere uno sguardo alla diversa natura e attività degli enti.

È noto come, nella sua evoluzione storica, lo Stato moderno, in generale, e lo Stato italiano, in modo particolare, abbia presentato una netta tendenza ad affidare parte dei nuovi compiti e delle nuove funzioni ad organismi distinti dalle tradizionali amministrazioni centrali e periferiche. Tale evoluzione, pur avendo precedenti lontani, si è svolta, però, da qualche tempo a questa parte, con ampiezza rilevante ed entro un periodo relativamente breve. Essa, inoltre, rispecchia piuttosto l'adattamento a situazioni diverse che non lo svolgimento di una linea unitaria razionalmente predisposta.

In tal modo e per tali cause si sono venuti ponendo nuovi, difficili problemi di organizzazione statale. A loro volta, questi problemi, per la loro novità, per la loro complessità e per la stessa difficoltà della materia, non sempre sono stati rettamete discussi, interpretati ed impostati.

Rientra nel primo gruppo di enti, che potrebbero definirsi come facenti parte dell'Amministrazione indiretta dello Stato, tutta una serie di enti ai quali lo Stato affida il perseguimento di compiti che sarebbero suoi propri, ma che esso, per una ragione o per l'altra che sarebbe opportuno approfondire storicamente e criticamente, affida ad enti diversi da sè, i quali, però, rappresentano un diverso atteggiarsi dello Stato stesso, una sua manifestazione, quasi, starei per dire, un suo prolungamento.

Rientrano, invece, nel secondo gruppo di enti quelli che da taluno vengono definiti enti economici o anche imprese pubbliche. Talora questi enti assumono forma di enti di diritto pubblico, come l'Enel o l'INA; altre volte assumono la forma di società commerciali operanti nell'ambito del diritto privato raggruppate o da raggrupparsi in enti di diritto pubblico. Sono i cosiddetti enti di gestione, previsti dall'articolo 1 della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali.

Questo secondo gruppo di enti, che per comodità chiameremo enti economici — vedi IRI, ENI, EFIM eccetera —, nonchè le

società commerciali a carattere pubblico o statale, controllati dagli enti stessi o direttamente dal Ministero delle partecipazioni statali, sono enti produttori di beni e di servizi, assai spesso in regime di concorrenza nel mercato interno o in quello internazionale, comunque in regime di mercato.

Essi non perseguono fini di lucro, ma l'esistenza di un reddito è rivelatrice della economicità della gestione.

Il controllo sugli enti non economici, su quelli che abbiamo definito ad amministrazione indiretta dello Stato, ha necessariamente un carattere che la legge e le esperienze hanno già puntualmente definito. Che tale controllo sia di pura legittimità o di merito, questo lo vedremo poi; meno facile è definire la natura, i confini, la portata della penetrazione del controllo quando si tratta di enti economici. Questi, in quanto produttori di beni e di servizi, hanno caratteristiche loro proprie e, per più aspetti, richiedono che alle loro funzionalità venga assicurata una ben delimitata sfera di quella libertà di movimento, di quella discrezionalità nella scelta, di quella immediatezza di interventi che sono proprie di quanti altri producono beni e servizi nell'ambito della privata iniziativa.

Non può sfuggire ad alcuno che con queste considerazioni noi tocchiamo uno dei problemi più complessi dell'organizzazione dello Stato moderno, giacchè questo è portato a intervenire più direttamente nell'economia. Non si può certo evitare tale problema rifugiandosi dietro il semplicistico assioma che lo Stato non debba intervenire, perchè ciò sarebbe come un voler negare la realtà per sfuggire alla soluzione del problema.

Il problema è tutto qui, nel fatto che il nostro ordinamento giuridico non si è ancora evoluto nel senso di disciplinare questa nuova realtà con norme e disposizioni alquanto diverse da quelle che disciplinano il controllo degli altri enti pubblici che sono, in senso più proprio, amministrazione indiretta dello Stato. È da questa inadeguatezza delle norme, dalla difficoltà di regolare con esse una realtà diversa da quella per cui furono create, che nasce al-

meno in parte un giudizio non sempre obiettivo sulla gestione degli enti economici.

Non si tratta di contestare le necessità del controllo e il carattere sempre più penetrante che esso deve assumere, ma di atteggiare il controllo in coerenza con i fini che lo Stato ha affidato agli enti da esso creati. È evidente che per gli enti economici in particolare i risultati della gestione assumono un valore determinante, ancora più che il giudizio sui singoli atti. Il senatore Bonacina ha ricordato le mille pagine scritte su questi argomenti. Non vorrei scrivere qui la 1001 pagina, ma vorrei solo ricordare che, se lo Stato, per la soluzione di taluni grandi problemi della nostra economia, decide di farsi, come si dice con espressione forse non del tutto propria, Stato imprenditore, deve studiare e trovare le vie e i modi acconci perchè anche il controllo, senza venire meno ai suoi compiti, si adegui ai fini che esso attribuisce a questi enti.

Esiste infatti una moltitudine di entità parallele alla gestione diretta dello Stato, i cui bilanci, globalmente considerati, sono venuti ad assumere dimensioni estremamente rilevanti, sia in termini assoluti sia in rapporto al bilancio statale. Esiste una molteplicità di gestioni variamente configurate sotto il profilo giuridico ed operanti secondo schemi contabili assai diversi tra loro e da quelli in uso nel settore pubblico in senso stretto. Questa duplice constatazione impone oggi (anche allo scopo di ricostituire, in un respiro più ampio, ma con rispetto di fondamentali e tradizionali principi, l'infranta unità del bilancio pubblico) la ricerca di opportune forme di coordinamento le quali consentano appunto di ricreare una nuova sorta di unità della finanza pubblica per evitare che la molteplicità degli enti e delle gestioni voglia significare dispersione, disorganizzazione e, conseguenza di tutto ciò, cattivo uso del denaro pubblico.

È stato osservato che l'unità della finanza non può significare unificazione di ciò che è vario, ma riunione in un principio superiore che sia in grado di imprimere l'azione ai vari organi ed enti per il perse-

guimento di fini pubblici. Del resto la legge n. 259, pur nella sua perfettibilità, risponde a tali criteri fondamentali. Giova ricordare che l'articolo 100 della Costituzione, nello stabilire che la Corte dei conti partecipa, nei casi e nelle forme indicate dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito, non precisa la natura e il contenuto del controllo in parola. E anche la legge 21 marzo 1958, n. 259, emanata in esecuzione di questa norma costituzionale, non ha fornito le precisazioni suddette, facendo pertanto sorgere perplessità e difficoltà di interpretazione.

Le opinioni manifestate in proposito da alcuni studiosi escludono addirittura che l'attività esercitata dalla Corte dei conti in base alla citata legge possa qualificarsi controllo nella tradizionale accezione del termine, atteso che nella fattispecie trattasi di attività intesa a realizzare una speciale forma di sindacato per l'accertamento del corretto impiego del pubblico denaro, dell'aderenza della gestione all'interesse pubblico e dell'idoneità di essa al raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente.

In tale situazione, essendo detto sindacato privo di poteri sanzionatori, l'attività svolta dalla Corte stessa verrebbe essenzialmente a concretarsi nell'esame e valutazione dell'andamento dei risultati della gestione finanziaria degli enti per individuare gli elementi di giudizio da fornire al Parlamento al fine di consentire al medesimo l'esercizio, sul piano politico, delle sue funzioni.

A tale impostazione aderisce anche la Corte dei conti, la quale, nel rilevare di aver orientato il controllo in modo non solo da non accertare soltanto la formale conformità degli atti di gestione alla normativa accolta nella legge, negli statuti e nei regolamenti costituenti la struttura giuridica dell'ente controllato, ma da consentire anche una valutazione di insieme circa la rispondenza dell'attività dell'ente stesso alle sue finalità istituzionali, osserva quanto malagevole riesca incasellare tale sindacato degli schemi tradizionali della legittimità

e del merito anche perchè oggetto diretto del controllo non sono gli atti singolarmente considerati, ma la gestione nell'insieme degli atti e dei comportamenti.

La Corte è quindi di avviso che il sindacato sulla gestione, considerata nel suo complesso, non può non differenziarsi anche sotto il profilo formale dai normali controlli di legittimità e di merito esplicabili sui singoli atti di amministrazione, pur se la considerazione complessiva della gestione finanziaria degli enti non esclude l'accertamento immediato e diretto della conformità dei singoli atti alle varie prescrizioni dell'ordinamento giuridico.

Al riguardo è peraltro da porre in rilievo che la Costituzione non sembra abbia innovato, come la stessa dizione dell'articolo 100 conferma, le tradizionali attribuzioni e la natura delle funzioni esercitate dalla Corte dei conti che, a giudizio dei più è, e rimane per quanto attiene ai singoli atti di gestione, organo di controllo di legittimità e non di merito.

Il punto è tutto qui: la differenza tra i singoli atti e la valutazione globale della gestione, la quale non è inquadrabile nè nel tradizionale sindacato di legittimità, nè nel tradizionale sindacato di merito dei singoli atti, ma rappresenta una sorta di esame, diretto a dare nozioni e giudizi sul comportamento di questi enti affinché il Parlamento possa esercitare su di esso il suo giudizio politico.

Da quanto precede, si evince, in sintesi, che il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati, per ciò che attiene ai singoli atti di gestione dei quali venga a conoscenza nel corso dell'esercizio, non può che esplicarsi sul piano della mera legittimità e sfociare, nei casi di rilievi, nella comunicazione di essi alle amministrazioni vigilanti ed al tesoro per gli eventuali interventi di competenza, laddove, per quello che concerne l'andamento ed i risultati complessivi annuali delle gestioni, il sindacato della Corte si pone su di un piano peculiare che, al di là di forzati accostamenti ai comuni schemi del con-

trollo di legittimità e di merito del controllo, si concreta essenzialmente in una indagine intesa a mettere in evidenza gli elementi di valutazione in ordine alla corrispondenza delle singole gestioni alle finalità istituzionali dei rispettivi enti ed alla sussistenza della validità di tali finalità nel quadro degli interessi pubblici e del corretto e proficuo impiego del pubblico denaro.

B E R T O N E . L'esame di merito è pregiudiziale alle questioni di legittimità. Se non si è prima esaminato il merito dei provvedimenti, non si può dire se sono legittimi o meno.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Il problema è la distinzione tra il sindacato di merito o di legittimità dei singoli atti e l'esame che è diretto a fornire al Parlamento l'elemento di giudizio e che evidentemente involge tutto è un esame complessivo ed è difficilmente configurabile, come dicevo prima, nello schema dell'esame di legittimità o dell'esame di merito, ma è una valutazione globale di comportamento che è diretta a favorire il giudizio politico del Parlamento.

B E R T O N E . Questo è anche il mio pensiero.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Questo è lo schema che riflette il mio pensiero e quello del Governo.

Una parola meritano le aziende di credito che rappresentano un problema su cui vi è una certa divergenza di opinioni tra il relatore e me. L'articolo 13 della legge 21 marzo 1958, n. 259, stabilisce che le disposizioni sulla partecipazione della Corte dei conti al controllo degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria non si applicano agli istituti di credito sottoposti alla vigilanza dell'Ispettorato del credito. La diversità tra funzione di vigilanza e funzione di controllo — la prima più penetrante, esercitata unicamente nei riguardi delle aziende di credito a breve termine, la seconda più li-

mitata, esercitata nei confronti degli istituti di credito a medio e lungo termine —, diversità assunta a fondamento della tesi dell'assoggettamento di questi istituti al controllo della Corte dei conti, non mi sembra rifletta la realtà della tematica dell'ordinamento creditizio. La legge bancaria non fa alcuna distinzione tra vigilanza e controllo: i due termini sono usati con equivalenza di significato e servono ad indicare tutto quel complesso di procedure, autorizzazioni, disposizioni previste dalla legge medesima, in considerazione del riconosciuto carattere di interesse pubblico alla raccolta del risparmio e all'esercizio del credito.

In effetti, tutto il sistema bancario costituisce un settore organico ed unitario e non sembra che nell'interno di esso possa introdursi una discriminazione tra istituti di credito a medio e lungo termine e aziende di credito a breve termine. Una distinzione così importante e di così rilevanti riflessi, ove effettivamente voluta, avrebbe dovuto essere espressamente sancita dalla norma legislativa, mentre la formulazione adottata — esclusione dal controllo della Corte dei conti degli istituti di credito sottoposti a vigilanza — proprio per la sua generalità e per la mancanza nella legge bancaria di una qualsiasi differenziazione tra il concetto di vigilanza e quello di controllo, non può che portare ad una applicazione generale.

Per quanto riguarda l'azione di controllo spettante al Governo e in particolare al Ministero del tesoro, essa resta affidata essenzialmente a quattro strumenti, la cui azione è intento del Governo rafforzare e completare. Essi sono: l'azione di vigilanza affidata ai sindaci e ai revisori, siano essi funzionari o estranei all'Amministrazione, nonchè al corpo degli ispettori dell'Ispettorato di finanza; l'adozione di bilanci tipo; la adozione di bilanci consolidati; la soppressione e la messa in liquidazione degli enti superflui.

Abbastanza noti sono i problemi che emergono quando si consideri l'attività di ispezione e la partecipazione di funzionari

del Tesoro all'organismo sindacale in rapporto al fine del miglior funzionamento degli enti pubblici. In larga misura tali problemi sorgono in connessione con la già ricordata varietà delle situazioni giuridiche e di fatto in cui gli enti si trovano ad operare; a ciò si aggiunge l'insufficienza delle norme legislative o statutarie, insufficienza che talvolta rende difficile agli stessi organi di gestione dell'ente una esatta conoscenza dei fini istituzionali propri e suscita incertezza riguardo ai mezzi utilizzati.

È certamente da accogliere come giusta l'aspirazione ad una normativa omogenea che, riconducendo, per quanto possibile, entro comuni sistemi ciò di cui l'evoluzione storica ha accentuato il carattere specifico, facilita la gestione degli enti. Come è chiaro, questo non significa negare che rimangano di piena e collaudata validità certe fondamentali distinzioni, come ad esempio quella tra enti di diritto pubblico e società a partecipazione statale operanti nell'ambito del diritto privato; questo significa affermare che, quando le differenze di strutturazione siano da farsi risalire non ad esigenze obiettive, ma ad una insufficiente o inadeguata elaborazione legislativa, esse possono e debbono essere eliminate. Ma soprattutto questo significa sottolineare, che, per quanto attiene ai controlli, alla loro validità e alla loro capacità di penetrazione, è necessario che il discorso si faccia unitario. In altri termini, i poteri di vigilanza e di ispezione devono essere esercitati seguendo, nei limiti del possibile e del razionale, criteri generali sufficientemente precisi ed omogenei.

Quello che è sempre da tenere presente è che questo complesso articolato di enti e di società maneggia pubblico denaro e lo utilizza, o meglio, deve utilizzarlo, per finalità pubbliche che lo stesso legislatore ha sempre indicato, seppure, a seconda dei casi, con maggiore o minore chiarezza.

L'attività dei sindaci appare comunque fin qui di una importanza e delicatezza che vale ancora una volta sottolineare. Per quanto il sindaco debba considerarsi un organo interno dell'ente, l'inscindibile accompagnarsi di questa sua qualità a quella di

funzionario della pubblica amministrazione, e in particolare del Tesoro, fa sì che più denso di significato sia il richiamo a che il suo agire abbia come criterio di riferimento costante l'interesse pubblico.

Di questo interesse pubblico i sindaci debbono essere interpreti attenti e scrupolosi. Nel quadro delle linee di politica economica generale elaborate dal Parlamento e dal Governo, essi debbono individuare, per i problemi che quotidianamente la loro funzione di controllo fa emergere, quelle soluzioni che meglio consentano di perseguire l'ideale del buon governo.

Di questo ideale sembra che i molti problemi nuovi emergenti dall'assetto dello Stato moderno abbiano scolorita e resa incerta l'immagine che Einaudi aveva tracciato.

Vero è invece che nulla è mutato di quei principi che vogliono l'interesse generale come sintesi e non come somma degli interessi particolari, che nel rispetto delle leggi vedono il caposaldo di ogni corretta gestione e nell'attività di innovazione legislativa la sola garanzia contro strutture e forme giuridiche obiettivamente inadeguate, che, nel rispetto delle sfere di autonomia, pongono un'esigenza di coordinamento e di armonizzazione dei molteplici aspetti della finanza pubblica.

I sindaci degli enti pubblici, quando siano consapevoli e convinti di tutto ciò, sanno quali responsabilità e quali doveri ad essi incombono: un dovere di estremo interesse e attenzione innanzitutto per i fini istituzionali dell'ente di cui ciascuno si trova ad essere organo e il cui raggiungimento costituisce il primo parametro di giudizio. Per gli enti pubblici non si può parlare — lo si è già detto — di profitti in senso stretto, ma piuttosto di efficienza o, se si preferisce, di produttività, come rapporto tra valore dei risultati ottenuti e valore dei mezzi impiegati. Anche se talora non sono esattamente quantificabili i due termini del rapporto, è possibile constatare casi purtroppo non rari di palese sproporzione tra mezzi impiegati e risultati conseguiti. Basti qui ricordare quei casi, che hanno avuto grande risonanza nell'opinione pubblica, di

enti che utilizzano una parte elevatissima delle risorse disponibili per il pagamento delle remunerazioni al personale dipendente, destinando soltanto la restante parte delle risorse stesse al perseguimento diretto dei fini istituzionali. Occorre un impegno di costante e vigile osservazione — parlo sempre delle funzioni dei sindaci — delle vicende dell'ente e di vaglio critico e tempestivo nelle decisioni e nelle iniziative adottate, e col termine tempestivo intendo soprattutto accennare alla necessità che i revisori non si limitino a rilevare irregolarità già compiute e quindi, nella gran parte dei casi, irreparabili, ma provvedano a prevenire, avvertendo, quando esse abbiano a profilarsi, le autorità competenti per i provvedimenti del caso.

Sempre per i sindaci, la caratteristica della loro azione deve essere l'indipendenza del giudizio che non sia in alcun modo scalfito da legami diretti o indiretti con l'ente, o la sfera dei suoi interessi, che non offra alcun appiglio a sospetti di ingerenze del potere politico nell'attività amministrativa, e che rifletta la sfera della responsabilità individuale del singolo piuttosto che l'inquadramento gerarchico dei funzionari.

Inoltre, occorre, sempre come caratteristica di questa funzione sindacale, un particolare rigore nel sostenere all'interno dell'organo collegiale quei punti di vista che rappresentino l'interpretazione specifica di quell'interesse generale in base al quale, come ho già detto, si giustifica la presenza di funzionari dell'Amministrazione dello Stato nella direzione degli enti.

Non è sufficiente, dunque, che i sindaci e i revisori rilevino diligentemente i vari aspetti della conduzione dell'ente, dandone notizia al Ministero, ma occorre che assumano, nei confronti di tale conduzione, un atteggiamento critico, vagliando l'economicità delle iniziative e la redditività degli impieghi in relazione ai fini istituzionali dell'ente e tenendo conto, per ciò che concerne in modo particolare gli investimenti immobiliari, delle esigenze di liquidità della gestione. È sulla base di queste indagini che

essi debbono ragguagliare esaurientemente gli organi ministeriali sull'andamento complessivo e sulle prospettive delle singole gestioni.

Infine, i sindaci debbono porre un costante e personale impegno di garantire la legalità nell'attività dell'ente ed il rispetto delle norme generali e dei regolamenti specifici, per quanto attiene alla formazione delle decisioni, alla compilazione dei documenti, alle comunicazioni agli organi tutori, all'osservanza delle direttive ricevute.

Sono stati prima considerati taluni tra i principali problemi che si pongono in ordine al controllo degli enti pubblici e si è osservato, per quanto concerne i problemi di carattere metodologico, che ci si sta muovendo sul piano legislativo e su quello amministrativo per ricercarne le più adeguate e soddisfacenti soluzioni. Quanto invece ai problemi di sostanza, la loro soluzione sarà condizionata proprio dalla misura in cui i rappresentanti dell'Amministrazione, e in particolare quelli del Tesoro, in seno al collegio dei revisori dei singoli enti, sapranno svolgere le proprie funzioni di controllo con il rigore, la tempestività e l'impegno ai quali ho prima accennato.

Accenno ora ad alcune osservazioni di carattere generale fatte dalla Corte di conti e su cui il Senato si è intrattenuto. Si è detto del mancato rispetto delle norme istitutive che impongono agli enti di darsi un regolamento sull'organico, lo stato giuridico e il trattamento economico del personale. Si è detto del ritardo con il quale sovente vengono presentati i bilanci, sia preventivi che consuntivi, e dell'approssimazione con la quale tali bilanci sono per lo più compilati, della mancanza di veridicità riscontrabile in molti casi nei bilanci degli enti pubblici, della mancanza di omogeneità di impostazione esistente spesso tra bilanci preventivi e bilanci consuntivi. Orbene, è preciso compito dei sindaci e dei revisori evitare che tutto ciò avvenga, mediante i poteri e gli strumenti di cui dispongono, poteri e strumenti che dovranno, come ho già rilevato, essere ampliati e rafforzati attraverso opportune innovazioni normative.

Si è avuta più volte occasione di richiamare in particolare l'attenzione dei funzionari ai quali sono o saranno affidate funzioni di controllo sulla necessità di invitare gli enti al rispetto delle norme circa l'istituzione dei citati regolamenti in materia di personale, segnalando al Ministero i casi di persistente reticenza; di sollecitare gli enti ad un rigoroso rispetto di termini prescritti per la presentazione dei bilanci; di curare che i bilanci, tanto preventivi quanto consuntivi, siano redatti in maniera non approssimativa ma con la maggiore analiticità possibile nella esposizione dei dati e con la trasparenza e la veridicità che, come si è visto, si impongono oggi non soltanto nel campo privato ma anche e a maggior ragione in quello pubblico; di impedire che la spesa degli enti superi le risorse disponibili e che le loro deliberazioni siano eseguite prima dell'approvazione delle autorità tutorie; di impedire che nei bilanci abbiano a iscriversi risorse artificialmente gonfiate con l'inclusione, accanto ai contributi statali effettivamente disposti, di contributi meramente superati.

In queste prospettive ho chiesto alla Ragioneria generale di avvalersi del consiglio e dell'opera di insigni esperti e docenti e mi sembra che l'azione intrapresa per risolvere in primo luogo taluni problemi metodologici possa considerarsi eccellente. Uno dei problemi di maggior rilievo è quello della tipizzazione dei bilanci degli enti pubblici, della ricerca cioè di sistemi omogenei di rilevazione contabile che possano essere da tutti adottati e a tutti imposti, in modo che non soltanto si abbia una presentazione chiara ed esauriente dei dati di ciascuna gestione, tale da costituire la base di un controllo efficiente, ma si abbia altresì una possibilità di rapida e generale comparazione fra i dati delle singole gestioni perchè si possa provvedere al necessario coordinamento di queste ultime. È appena il caso di rilevare che omogenei sistemi di rilevazione contabile, la cui introduzione appare per i motivi anzidetti indispensabile e urgente, non menomano in alcun modo l'autonomia di ciascun ente e dei suoi organi direttivi in quanto non incidono sull'eser-

cizio dei poteri di decisione e di iniziativa spettanti ai medesimi.

Quali requisiti dovranno presentare i bilanci-tipo che intendiamo introdurre? Anzitutto una uniforme decorrenza dell'esercizio finanziario, quale presupposto indispensabile per qualsiasi seria comparazione dei dati in essi contenuti. In secondo luogo i bilanci-tipo debbono, proprio perchè tali, presentare una struttura uniforme, anch'essa indispensabile perchè si abbia la possibilità di una immediata, automatica comparazione dei dati contenuti in ciascuno di essi.

Come ho accennato, le difficoltà che si frappongono alla definizione di una struttura tipica per i bilanci dei vari enti sono molte e di non facile soluzione.

Peraltro, il gruppo di studiosi chiamati dalla Ragioneria generale allo studio di tale problema, individuato come fine di questo processo di unificazione quello di rendere perspicue e confrontabili le risultanze delle singole gestioni, ai fini del controllo e del loro coordinamento, ritiene possibile addiventare alla formulazione di un'impostazione unitaria dei bilanci degli enti pubblici, alla quale sta dedicando ogni sforzo.

È indubbio che con alcune leggi esistenti — e mi riferisco in particolare alla legge del 1964 che ha previsto per alcuni enti la identica decorrenza dell'esercizio finanziario nonchè l'introduzione delle stesse classificazioni adottate per il bilancio dello Stato — è stato fatto un passo avanti lungo questa strada, ma non lo riteniamo sufficiente e, quindi, bisognerà farne degli altri, e il più celermente possibile.

È anche allo studio il problema della compilazione di bilanci consolidati che, sull'esempio di quello realizzato nell'ambito delle Partecipazioni statali, consentono di raggruppare le risultanze delle singole gestioni in un quadro dal quale possono emergere gli effetti complessivi di certi tipi di intervento dello Stato nella vita economica.

Sui problemi di sostanza sono da considerarsi con grande attenzione i rilievi formulati dalla Corte dei conti nelle sue relazioni al Parlamento. Tra questi hanno ca-

rattere quasi generale, per la frequenza con cui ricorrono, quei rilievi che attengono al mancato rispetto delle norme istitutive che prescrivono all'ente di darsi un regolamento sull'organico, lo stato giuridico e il trattamento economico del personale. La dilatazione delle spese di funzionamento si è trovata così a mancare di un freno efficace e gli squilibri finanziari in cui molti degli enti versano non solo non sono stati eliminati, ma tendono ad aggravarsi.

Un secondo gruppo di rilievi concerne la presentazione e l'approvazione dei bilanci, sia preventivi che consuntivi, che sono spesso redatti in modo approssimativo e spesso non tengono conto dei termini prescritti dalla legge. Altri rilievi, infine, riguardano la tendenza degli enti a considerare la propria autonomia finanziaria in una maniera e in una misura tali da toccare infine, per le deviazioni che ne derivano nel campo, ad esempio, degli investimenti e dei disinvestimenti, la legittimità della gestione nei confronti delle finalità che sono istituzionalmente poste all'ente.

Su questi problemi vorrei fare due osservazioni separate, l'una riguardante la formazione dei bilanci, l'altra più direttamente l'azione degli ispettori e dei sindaci.

Innanzitutto gli enti debbono preoccuparsi di fare bilanci veritieri. È in corso di approvazione la riforma delle società per azioni per obbligare i grandi complessi privati ad una maggiore trasparenza e ad una maggiore informativa verso gli azionisti. Verremmo meno ad uno strettissimo obbligo morale e giuridico se non imponessimo a noi stessi e agli enti dallo Stato controllati e vigilati una trasparenza assoluta ed una informativa perfetta verso quegli azionisti diffusi che sono i contribuenti, dal cui sacrificio si alimenta la finanza pubblica.

L'accenno fatto ai contribuenti mi spinge a dire che i bilanci degli enti devono essere veritieri anche con il fisco, quante volte l'attività che essi svolgono dia luogo all'applicazione della legge tributaria tanto nel settore dell'imposizione diretta, quanto in quello della imposizione indiretta.

Una particolare importanza riveste la compilazione dei bilanci di previsione. Que-

sti non solo costringono i singoli enti a contenere e programmare la propria azione nei limiti delle risorse di cui dispongono, ma consentono, come ho già detto, quel giudizio globale *a priori*, quella razionale allocazione di risorse scarse di cui il Ministero del tesoro porta la responsabilità.

Nell'attuale legislazione in taluni casi la compilazione del bilancio di previsione costituisce per l'ente un obbligo giuridico, ma in altri casi rappresenta una semplice opportunità di predisposizione del programma di attività da svolgere. Per gli enti ai quali la legge prescrive la compilazione del bilancio preventivo, un rinnovato richiamo va fatto perchè siano rispettati i termini di presentazione e di approvazione. Quando, invece, si tratta di opportunità, non vincolata, quindi, nè a tempi nè a modi, è necessario che la massima cura si abbia perchè il preventivo sia effettivamente funzionale, dedicandosi ogni sforzo alla ricerca di classificazioni sempre più razionali.

Nel primo come nel secondo caso è indispensabile richiamare l'esigenza di un equilibrio tra spese e risorse, l'importanza di una previsione per quanto possibile accurata che non dia luogo, se non come eccezione, a modifiche successive, la necessaria correttezza per cui quella parte di risorse che deriva da contributi dello Stato rifletta soltanto i contributi effettivamente stanziati e non le mere speranze di contributi.

Tra bilancio di previsione e bilancio consuntivo deve esistere un'omogeneità di impostazione, tale da consentire un'immediata percezione dello svolgimento dei fatti aziendali e un preciso giudizio circa le conseguenze che ne sono derivate.

Riconfermo qui, a complemento di quanto sopra detto, il richiamo fatto già dal mio predecessore, onorevole Tremelloni, alla massima analiticità nell'esposizione dei dati contabili, non disgiunta da una opportunità di chiarezza strutturale.

Si giunge, così, ad affrontare il tema dell'attività di vigilanza, di cui ispettori, sindaci e revisori portano, in definitiva, la concreta responsabilità. È mio divisamento promuovere norme che, chiarendo e specificando compiti e poteri di questi organi di

controllo, riescano a tutelare effettivamente la correttezza della gestione degli enti e il retto uso del denaro pubblico.

Ricordo, al riguardo, che nella relazione della Commissione per la riforma dell'Amministrazione dello Stato è stato chiesto che siano precisati, con disposizioni di carattere generale, gli eventuali poteri vincolanti e le responsabilità dei collegi dei revisori; che di tali collegi sia indicata la composizione tipica, ai fini di un'organica partecipazione ad essi di componenti in rappresentanza del Ministero del tesoro e del Ministero preposto al settore di attività dei singoli enti; che siano meglio coordinate le norme riguardanti l'attività di ispezione e ne venga ampliato l'ambito di incidenza, sì da comprendere, accanto all'attività di spesa, anche quella di reperimento dell'entrata.

Soprattutto tenendo conto del fatto che l'azione degli ispettori, come quella dei sindaci, deve essere rivolta più a prevenire che a reprimere, credo vada presa in considerazione, tra le varie proposte avanzate, quella di assimilare i poteri dei sindaci negli enti a quelli che il codice civile attribuisce ai sindaci delle società per azioni.

Sul piano dei miglioramenti che possono essere attuati, senza attendere l'emanazione di nuove norme, desidero sottolineare la opportunità di invitare gli enti a fare pervenire ai sindaci, prima delle sedute, i documenti relativi alle questioni da esaminare. Occorre, inoltre, chiedere che i sindaci o i revisori siano sempre invitati ad assistere alle sedute degli organi di amministrazione.

Non vi è dubbio che una puntuale e aderente produzione legislativa in questo settore sia da auspicarsi e, nei limiti di tempo consentiti da questo scorcio di legislatura, me ne faccio carico. Sembra, però, anche evidente l'opportunità che l'emanazione delle norme poggia su una conoscenza esatta delle situazioni e dei problemi che la gestione degli enti solleva.

Purtroppo, deve riconoscersi che tale conoscenza è oggi incompleta. Anche sotto questo profilo, dunque, l'attività dei sindaci, dei revisori e degli ispettori palesa la sua estrema importanza, ai fini della costi-

tuzione e della gestione di uno Stato moderno, che tale non sia soltanto di nome.

Questa azione, alla quale noi ci impegniamo, deve essere altresì intesa come azione di preparazione e, quindi, come collaborazione a quella della suprema magistratura contabile, la Corte dei conti.

Sulla differenza tra i due controlli si sono avute molte discussioni, forse però non sempre proficue. Quello che sembra fuori discussione è che, sia sul piano delle procedure sia su quello dei modi dell'utilizzazione, i due controlli, lungi dal costituire inutili ripetizioni o, peggio, confusione di ambiti, si completano e si rafforzano a vicenda.

Ritengo pertanto, questo argomento sufficientemente analizzato e quindi non è necessario insistervi ancora, ma su un aspetto vale la pena di fermarsi, ed è quello della diffusa impressione, nell'opinione pubblica, che soltanto dal momento in cui le relazioni della Corte dei conti sulla gestione degli enti hanno sottolineato carenze e problemi, questi siano stati avvertiti al livello dell'amministrazione attiva. Questo non è esatto. È vero invece che, per natura loro, rivolgendosi le relazioni della Corte dei conti al Parlamento, chiamato quindi ad un giudizio politico sulla capacità dell'ente di raggiungere nel modo migliore le finalità per cui è sorto, queste relazioni hanno e devono avere veste tale da ricevere quella attenzione dell'opinione pubblica, e quindi dei suoi rappresentanti in Parlamento, che è nello scopo del controllo della Corte dei conti, mentre il controllo degli ispettori e dei sindaci, nominati e dal Ministero del tesoro e degli altri Ministeri cui spetta la vigilanza, ha per sua ovvia natura forme assai meno suscettibili di essere portate a conoscenza della pubblica opinione. Non per questo, tuttavia, è da inferirsi la presunta inefficacia che da qualche parte si è sentita lamentare.

Noi stessi siamo coscienti dei limiti che su tale attività pesano, e ne ho fatto sopraccenno. Siamo però in grado di sostenere senza riserve che in questo campo, con gli strumenti a disposizione, si è fatto del buon lavoro. Se tanti problemi permangono in-

soluti e tante situazioni ancora si prestano a giuste critiche, ciò può essere di stimolo a far meglio e di più.

Non mi fermo — rinviando a quanto ho già detto nella risposta alla interrogazione scritta del senatore Bonacina — sul tema della liquidazione degli enti superflui. Voglio dire soltanto che alcune cose in questo settore sono state fatte. Purtroppo, il completamento delle operazioni, per gli enti già posti in liquidazione, si trova ostacolato da una infinità di procedimenti, anche di carattere giudiziario, prima dell'esaurimento dei quali non è possibile chiudere definitivamente la gestione. Vi sono poi — e il Senato se ne è largamente occupato — degli altri enti certamente da porre in liquidazione. Io ne confermo qui l'esigenza; solo, però, vorrei dire che il fatto, a un dato momento, non è più di natura amministrativa, ma di natura politica, perchè, come qualcuno ha rilevato ieri, accade molto spesso che tutti insieme noi siamo concordi nel gridare contro gli enti superflui e nel richiamare alla necessità di abolirli; ogni volta però che si pone la mano su qualcuno di questi organismi, soprattutto quando questi sono particolarmente importanti, allora, a poco a poco, il clamore che si fa sul piano generale si attenua e poi si trasforma in una insistenza perchè il provvedimento iniziato abbia a fermarsi. Debbo dire che questa è l'esperienza che io ho fatto in questi miei anni di permanenza al Ministero del tesoro.

B O S S O . Ne prendo atto, onorevole Ministro.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Ma guardi che nessuno è estraneo a questo, nessuna parte politica.

R O D A . Quali interessi sono in guoco?

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Senatore Roda, intendo parlare di interesse nel senso più nobile della parola; preminente è molte volte quello di tutelare la posizione dei funzionari, la posizione di quelli che sono impiegati, e via dicendo. Certamen-

te, ci sono queste pressioni, e debbo dire che l'opera si manifesta particolarmente difficile. Ma — e rispondo all'onorevole senatore che mi ha interrotto prima — credo che veramente nessuna parte politica sia esente da questo tipo di pressioni.

V E R O N E S I . Bisognerebbe approfondire un po', perchè quello che è generico è molto facile da dirsi. Bisognerebbe approfondire un tantino di più, anche perchè la quantità ha un suo peso.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Certamente, ed è un po' lo stesso avvertimento che con altrettanta cortesia io mi permetto di rivolgere a lei quando dal suo banco d'opposizione delinea delle colpe generiche. Facciamolo insieme, lei da una parte ed io dall'altra. (*Interruzione del senatore Veronesi*).

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, i problemi connessi con la gestione della cosa pubblica, i problemi dell'amministrazione diretta dello Stato, dell'amministrazione degli enti autarchici territoriali, della amministrazione indiretta dello Stato, dei grandi enti pubblici e delle imprese pubbliche sono, come è apparso anche da questa discussione, gravi e complessi. Vivamente turbata è l'opinione pubblica dalle notizie relative a sperperi, disordini ed abusi; vivamente sentita è l'esigenza di un profondo riassetto che riconduca tutto il settore pubblico alla trasparenza assoluta e puntuale, che eviti non solo i lamentati sperperi ed abusi, ma anche il sospetto che essi si verificino. Il principio della « casa di vetro » è sempre e vieppiù attuale.

Noi dobbiamo salutare con vero compiacimento questa discussione come inizio di un dibattito sempre più ampio, più articolato e più approfondito sui temi del controllo delle gestioni pubbliche. Nello stesso tempo non dobbiamo sottovalutare che ci accingiamo tutti, senza recriminare sul tempo trascorso, ad un lavoro che non sarà nè facile nè breve. Il Governo non si sottrarrà ai suoi compiti nè alle sue responsabilità. È necessario evitare un gusto scandalistico ed un atteggiamento da profeti in-

scoltati di sventure, così come è necessario evitare un piatto, ottimistico conformismo basato sul « tutto va bene ». Il Governo è convinto della necessità di proseguire con fermezza e con metodo, da parte del Ministero del tesoro e di tutti i Ministeri vigilanti, in un'opera assidua di repressione continua e rigorosa di tutti gli abusi e di tutti gli errori. Ma soprattutto il Governo è convinto della enorme efficacia preventiva dei controlli: quello interno della pubblica amministrazione attraverso i suoi organi a ciò preposti, quello esterno affidato alla Corte dei conti e, infine, quello più alto, quello politico del Parlamento.

Vi sono problemi organizzativi ed istituzionali, ed anche costituzionali. Mi riferisco in particolare alle acute considerazioni del relatore Bonacina e del senatore Giraud. Essi vanno approfonditi anche con riferimento alle esperienze in corso presso altri Paesi. Tuttavia, gli strumenti esistenti, certamente abissogevoli di miglioramento, consentono già di procedere nel lavoro, con volontà concorde, per conseguire un duplice obiettivo o, se si preferisce, due obiettivi certamente compatibili e non contrastanti: occorre assicurare alle diverse gestioni pubbliche la necessaria snellezza ed efficienza di azione, dando ai pubblici amministratori il conforto della nostra fiducia e l'indispensabile sfera di autonomo e responsabile potere decisivo; ma occorre allo stesso tempo assicurare controlli rapidi e penetranti che assicurino la rispondenza delle singole gestioni ai principi della correttezza, dell'efficienza e dell'economicità, nonché della rispondenza all'interesse generale della collettività.

Il Parlamento e il Governo, la maggioranza e l'opposizione continueranno — ne sono convinto — in questa via, che supera posizioni antitetiche e le compone in una superiore sintesi, il loro dibattito. Il Governo si impegna a proseguire la propria fatica e ad intensificarla confortato dall'autorevole appoggio del Parlamento. (*Vivissimi applausi dal centro e dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno.

V E R O N E S I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

V E R O N E S I . Signor Presidente, con il relatore avremmo concordato sull'opportunità che sia posto in votazione come primo l'ordine del giorno della Commissione al quale noi abbiamo aderito nella persona dei nostri commissari, anche perchè i nostri ordini del giorno sarebbero, per così dire, modalità applicative dell'ordine del giorno della Commissione.

Se tale parere è ora confermato dal relatore, si potrà provvedere in tale senso.

P R E S I D E N T E . Senatore Bonacina, la Commissione è d'accordo?

B O N A C I N A , *relatore generale*. La Commissione è d'accordo.

P R E S I D E N T E . Do allora nuovamente lettura dell'ordine del giorno presentato dalla 5ª Commissione:

« Il Senato,

constatato che la procedura seguita nell'esame delle relazioni della Corte dei conti ha consentito un primo utile dibattito sul controllo degli Enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria;

considerata l'esigenza che l'esame delle relazioni presentate dalla Corte dei conti a norma dell'articolo 100 della Costituzione si effettui periodicamente in modo organico ed autonomo, così che dei risultati di esso si possa tener conto nell'esame del rendiconto generale dello Stato e del bilancio di previsione;

ritenuto che, per una più ordinata gestione e un più efficace controllo degli Enti, si renda opportuno promuovere la graduale revisione delle leggi e dei regolamenti da cui è disciplinata la materia, anche allo scopo di perfezionare l'attuazione dei principi costituzionali;

ravvisata l'esigenza di una legge generale per gli Enti, la quale, in relazione alle loro specifiche caratteristiche organiche e

settoriali, determini comuni principi informatori di amministrazione e contabilità e comuni criteri di composizione e nomina degli organi di amministrazione, di vigilanza e di revisione;

considerato che in ogni caso è possibile nel vigente ordinamento un più efficace esercizio dei poteri spettanti agli organi di controllo e vigilanza,

invita il Governo ad adottare idonee iniziative allo scopo:

a) di semplificare e coordinare gli adempimenti della pubblica amministrazione preordinati ai fini del controllo;

b) di ottenere che gli enti sovvenzionati, nell'azione singola e settoriale, si conformino alle indicazioni preventive di programmi di attività, coerenti con gli obiettivi e gli indirizzi del programma economico nazionale e formulati in modo da agevolare la vigilanza, il controllo e il sindacato politico sulle gestioni;

c) di realizzare i presupposti affinché sia assicurato il rispetto, da parte degli Enti e dei relativi organi di revisione e vigilanza, delle norme legislative e regolamentari nonchè dei termini connessi al controllo;

d) di assicurare l'esauriente e tempestiva comunicazione alla Corte dei conti, da parte degli organi che vi sono tenuti, dei dati e documenti occorrenti all'esercizio della funzione di controllo;

e) di predisporre il riordinamento degli Enti a fini di unificazione e coordinamento di quelli settorialmente omogenei e a fini di eliminazione, oltrechè degli enti superflui, di quelli le cui funzioni possono essere attribuite o restituite allo Stato od agli Enti locali;

f) di istituire e tenere aggiornata una anagrafe degli Enti i quali utilizzino denaro pubblico, siano o non siano assoggettati al controllo della Corte dei conti;

g) di comunicare annualmente al Parlamento le indicazioni programmatiche e i risultati dell'attività degli Enti sovvenzionati, che non vi siano tenuti da specifiche disposizioni, nonchè gli effetti conseguiti nell'ope-

ra di riordinamento e risanamento degli enti e di liquidazione di quelli superflui.

Il Senato, ritenuto poi che nel sistema costituzionale spetta al Parlamento il sindacato politico su tutte le gestioni finanziarie pubbliche;

considerato il numero degli enti sovvenzionati soggetti o da assoggettare al controllo della Corte dei conti;

tenuta presente la conseguente necessità di organizzare opportunamente l'attività parlamentare di controllo;

afferma che le Commissioni permanenti possono concorrere direttamente al sindacato politico sulla gestione dei singoli enti, ed invita la Presidenza ad investire della materia la Giunta del Regolamento ».

Invito l'onorevole Ministro del tesoro ad esprimere l'avviso del Governo su questo ordine del giorno.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Il Governo è d'accordo.

C O N T E . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

C O N T E . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, a conclusione di questa discussione, è giusto prendere atto con soddisfazione che nell'Aula del Senato, almeno, questa questione finalmente abbia trovato un inizio di trattazione, inizio che, anche se come tutti gli inizi, non è completo e non ci soddisfa completamente, indubbiamente ci promette delle possibilità di sviluppo futuro soddisfacenti. E noi crediamo, proprio per il fatto che si è trattato di un inizio di discussione, che le questioni di metodo hanno preso il sopravvento, sono state prevalenti rispetto alle questioni di merito; abbiamo costruito una prima base per quello che dovremo poi edificare nel futuro in tema del controllo degli enti, in tema del controllo di tutta la spesa pubblica e di tutta la politica della spesa pubblica.

V E R O N E S I . Con una scarsa partecipazione della parte comunista!

C O N T E . Ma con eccessiva partecipazione della parte liberale, la quale ha voluto darci un saggio di quelle che sono le sue possibilità in tema di pre-ostruzionismo. (*Proteste dal centro destra*). Ad ogni modo abbiamo visto con piacere, senatore Veronesi, che se vi lasciamo fare, vi sgonfiate.

Noi crediamo, signor Presidente, che il problema degli enti vada visto in tutta la sua complessità; innanzitutto, dobbiamo dire che se noi siamo del parere che vi siano degli enti che abbiano una determinata sfera di autonomia, sia finanziaria, sia di iniziative, pensiamo però che debbano sussistere soltanto quegli enti che siano strettamente indispensabili alla vita dello Stato.

L'inchiesta Medici parlò di duemila enti; qui si è parlato di diecimila, di centomila. Che cosa dobbiamo fare per portare sotto controllo, senza farci soffocare dalle alluvioni di carta di cui parlava il collega Bonacina nella sua relazione generale, questi enti? Di questo argomento si è parlato molto; a me sembra che in generale se ne sia parlato con serio desiderio di arrivare a vederci finalmente chiaro; dobbiamo però renderci conto che c'è un pericolo nella nuova funzione dello Stato nell'economia nazionale, ed è che, attraverso la proliferazione, la moltiplicazione degli enti, che indubbiamente risponde ad esigenze di carattere oggettivo, sia in formazione una specie di nuovo feudalesimo delle funzioni economiche dello Stato, le quali divengono poi privilegio di alcuni potentati.

Mi sembra che in questa direzione sia rivelatrice la parola usata dal relatore nella relazione; ha parlato di « riottosità » degli enti ad assoggettarsi ai controlli; e tale riottosità, a mio parere, era una caratteristica propria dei grandi feudatari. Perciò, se vogliamo evitare questo feudalesimo e se vogliamo che lo Stato abbia le funzioni che gli sono indispensabili in una economia moderna, è evidente che non abbiamo altra via dinanzi a noi se non quella di studiare e realizzare un controllo serio, chiaro, che dia certezza a noi, al Parlamento, al

Paese, all'opinione pubblica di quello che avviene in detti enti.

Il ministro Colombo, nella sua replica, ha affermato che il controllo generale sugli enti non deve essere nè di merito nè di legittimità, mentre quello sui singoli atti deve essere di merito. Ha presentato questa tesi come uno schema, a mio parere, non soltanto suo, ma del Governo, rispondendo ad una interruzione del senatore Bertone; questa sua affermazione ci ha seriamente allarmati. Crediamo, infatti, che uno schema di questo tipo, per la sua vaghezza, per la sua imprecisione, sia veramente temibile perchè, in pratica, autorizza un ente, che si creda lesa nei propri diritti autonomi, a continuar nella sua riottosità e ribellione. E, parlando di feudalesimo, è strano che un collega autorevole come il senatore Trabucchi, citando l'esempio di un uomo che tutti rispettiamo, cioè di Enrico Mattei, abbia ritenuto di doverlo paragonare a sir Francis Drake, che fu un esponente tipico dell'interesse personale della regina Elisabetta in quella che era la guerra di corsa, e suo socio in affari. Noi vorremmo che questo richiamo storico non servisse proprio a rafforzare alcune concezioni esistenti, non servisse a rafforzare la visione diffusa di questa sfera dell'intervento dello Stato nell'economia.

Noi tutti, Governo, Parlamento, coloro che sono intervenuti, il relatore, abbiamo parlato di inadeguatezza delle norme; però, il problema non è di constatare il fatto; il problema è di cercare di arrivare ad una visione di quello che si può fare; ed evidentemente, se noi vogliamo sfuggire allo spezzettamento del potere dello Stato e al formarsi di una mano morta feudale nell'intervento economico dello Stato nella vita del Paese, dobbiamo arrivare ad avere il mezzo e il potere non di controllare politicamente, attraverso un controllo di legittimità e di merito e un controllo contabile della Corte dei conti, alcuni enti, ma di controllare tutta la politica dello Stato, per quanto riguarda interventi nell'economia e nella finanza.

A noi sembra che uno degli strumenti fondamentali della politica economica e non

solo finanziaria dello Stato siano appunto gli istituti di credito, a breve, a medio e a lungo termine, sottoposti oggi a diversa disciplina e perciò aventi un diverso tipo di controllo (molto più stretto e pesante per quanto riguarda gli istituti a breve e molto meno cogente per quanto riguarda gli istituti a medio o a lungo termine).

Però, questo tipo di controllo è tale da far sfuggire al controllo politico del Parlamento uno degli strumenti fondamentali della politica dell'Esecutivo, dei mezzi politici con cui l'Esecutivo interviene nella vita del Paese; è per questo che noi lamentiamo che il Governo abbia preso, attraverso il discorso dell'onorevole Colombo, posizione contro l'assoggettamento al controllo politico del Parlamento, attraverso il suo strumento che è la Corte dei conti, degli istituti di credito. Dobbiamo lamentare anche che, come dirò tra poco, nell'ordine del giorno quella che era una delle esigenze che è stata portata dal senatore Bonacina nella sua relazione sia scomparsa.

Naturalmente, noi abbiamo fatto una discussione di metodo; è evidente che siamo stati costretti dalla nostra stessa discussione a lasciare da parte il merito che, riguardando 83 enti, evidentemente ci impelagava in una discussione che avrebbe potuto non avere mai fine; ma noi ci riserviamo di chiedere la discussione di singole situazioni, d'altra parte sollecitate, se non ho capito male, in un passo del discorso dall'onorevole Colombo, dallo stesso Governo.

C'è un altro discorso che, secondo me, bisogna fare: irregolarità nella gestione degli enti e soprattutto nelle decisioni e nelle scelte politiche di alcuni enti. Che cosa bisogna fare, reprimere o regolarizzare? Evidentemente non possiamo non esaminare e non affrontare caso per caso la questione delle irregolarità. A questo punto, però, vorrei che ci fosse maggiore chiarezza. Per quanto riguarda l'ENI, l'onorevole Colombo ha parlato di impegni nei Paesi sottosviluppati, impegni che indubbiamente in molti casi sono giustificati, non solo, ma sono utili anche al di là di quella che è la legge istitutiva dell'ENI. Però, possiamo dire lo stesso per alcune iniziative di carattere tu-

ristico all'interno del nostro Paese, riflettenti un turismo di carattere particolare, cioè un turismo che interessa soltanto ricchi signori che possono venire in aereo dalla Germania e dall'Inghilterra, ma che non può interessare il medio italiano? Noi dobbiamo vedere queste cose; dobbiamo fare le dovute discriminazioni, dobbiamo vedere quali sono le iniziative che devono essere regolarizzate perchè utili, perchè rientrano in quel quadro di adeguatezza che si vuole ai fini generali della Pubblica amministrazione, e quando invece i mezzi che si mettono a disposizione di alcuni enti costituiscono soltanto degli interventi a favore di questo o di quel personaggio politico, di questa o di quella provincia, che deve farsi un determinato merito.

Vorrei dire che anche per quanto riguarda una intera categoria di enti noi non siamo soddisfatti di come vanno le cose. È stato accennato al fatto che gli enti di riforma oggi avrebbero ottenuto, tramite la legge che li ha trasformati in enti di sviluppo, una nuova sistemazione e sarebbero usciti dalle secche delle precedenti osservazioni della Corte dei conti. Però, indubbiamente dobbiamo constatare alcune serie deficienze, non solo degli enti stessi ma anche del Governo, in relazione a questi enti, così come dobbiamo lamentare il mancato approfondimento di situazioni di fondamentale importanza come quella dell'Istituto della previdenza sociale.

Io sono perciò del parere che molte cose che potevano essere dette nel corso di questa discussione non sono state dette, e sono anche del parere che alcune cose delle quali si è parlato nella relazione potevano e dovevano trovare posto nell'ordine del giorno. Ad esempio, non c'è la questione degli enti di credito, non c'è un accenno a quella funzione dell'opposizione per la quale il senatore Bonacina si è battuto non solo in sede di stesura della relazione, ma anche qui nel discorso che ha fatto stamane. Noi riteniamo pertanto che l'ordine del giorno avrebbe potuto essere più completo, pur restando nell'ambito stretto della relazione del senatore Bonacina; nè ci sembra che sia abbastanza incisiva la presa di posizione dell'ordine del giorno per quanto riguarda

gli enti superflui. Però siamo del parere che quest'ordine del giorno, anche se non è completo, rispecchi e porti avanti alcune esigenze molto importanti e proponga delle soluzioni che, a nostro avviso, si muovono su una giusta linea per affrontare i problemi che sono di fronte al Paese e al Parlamento; e perciò riteniamo che debba essere non solo approvato, ma che debba essere approvato da una larga maggioranza. Anzi, io mi permetterei di fare un appello a tutti i colleghi affinché l'ordine del giorno venga approvato all'unanimità dal Senato, in quanto ciò gli darà una forza particolare, costituirà un impegno solenne che il Senato attribuisce sia al Governo, per quanto riguarda quello che il Governo deve fare, sia alla propria opera e alla propria Presidenza per la parte che lo riguarda.

In conseguenza, io annuncio il voto favorevole a quest'ordine del giorno del Gruppo comunista, ripetendo l'invito a tutti i colleghi, a tutti i Gruppi, di fare altrettanto. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

R O D A . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

* R O D A . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, do atto che ci troviamo di fronte ad una, benchè timida, alba di buona volontà, sebbene dubito che la volontà politica dell'attuale maggioranza sia tale da portare a fondo l'opera di risanamento della gestione degli enti, di cui si è discusso in questi giorni, e soprattutto la ginnastica — perchè veramente si tratta di ginnastica — di soppressione; ginnastica, troppo lenta fino a ieri (del resto, lo ha denunciato la Corte dei conti), di soppressione degli enti superflui affinché il Governo non abbia più ragione di arrossire ed il Parlamento e il Paese di allibire sulle troppe rivelazioni di scandali, di sperperi, di malcostume, di mala gestione che, da troppi anni inascoltate, vengono sottoscritte dal nostro supremo organo di controllo e di sindacato.

Concordo — e non sarebbe intelligente nè di buon gusto non farlo — su talune delle

molte cose dette dall'onorevole Ministro del tesoro, soprattutto nel campo tecnico, cioè per quanto concerne la uniformità delle scritture contabili, la chiarezza dei bilanci, la tempestività della presentazione dei preventivi, laddove essi sono imposti, e di tutti i consuntivi, la coincidenza, soprattutto, tra di essi negli esercizi degli enti, maggiori e più fermi impegni di sindacato e più tempestivi controlli, preventivi, concomitanti e successivi.

Comunque, a mio parere, il male di fondo nelle gestioni pubbliche, il male che accomuna la gestione statale a quella dei suoi enti, è, come ha detto l'onorevole Colombo pochi minuti or sono, la palese sproporzione tra i mezzi impiegati e i risultati ottenuti: questo è il vero guaio della Pubblica amministrazione.

Se noi, attraverso una più costante e diligente revisione e, perchè no?, riforma degli enti pubblici statali giungeremo almeno a mitigare questa troppo palese discordanza e sproporzione tra i mezzi impiegati, tra il pubblico denaro (il sacrificio cioè del contribuente) e i risultati ottenuti, avremo forse vinto la prima battaglia sulla via di una sana democrazia. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

S T I R A T I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

S T I R A T I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, una brevissima dichiarazione a nome del Gruppo socialista unificato. Noi abbiamo letto la pregevole relazione del relatore Bonacina, abbiamo ascoltato la commendevole ed esauriente replica del Ministro del tesoro, abbiamo assistito all'interessante dibattito che si è svolto su problemi che sono di particolare interesse per il Paese e per il Parlamento; ebbene, esprimiamo la nostra soddisfazione per tutto questo, ma particolarmente per l'ordine del giorno formulato dall'intera 5ª Commissione, il quale abbraccia tutti i problemi di fondo in questione, che il Governo deve affrontare e risolvere.

In particolare, vogliamo sottolineare tre punti dell'ordine del giorno che noi giudichiamo di estremo interesse: 1) l'esigenza di una legge generale per gli enti, che fissi comuni principi informativi di amministrazione e comuni criteri di composizione degli organi di amministrazione, di vigilanza e di revisione; 2) l'esigenza di una semplificazione e di un coordinamento degli adempimenti della Pubblica amministrazione, preordinati ai fini di controllo; 3) l'esigenza che l'attività degli enti sia coerente con gli obiettivi e le indicazioni del programma economico nazionale.

Vorrei concludere dicendo che la riforma generale dello Stato, che noi intendiamo promuovere al più presto, è da auspicarsi anche sotto l'aspetto dell'esigenza di un più accurato e diligente controllo degli enti pubblici. Grazie. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

G R I M A L D I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G R I M A L D I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, a nome del Gruppo del Movimento sociale, dichiaro la nostra adesione all'ordine del giorno che è stato formulato all'unanimità dalla 5ª Commissione.

Questo dibattito sereno, elevato ed appassionato non poteva chiudersi senza un documento che mettesse a fuoco e a punto la discussione stessa, gli studi, gli elaborati pregevoli della Corte dei conti, e concludesse indicando per l'avvenire una via da seguire.

Queste ragioni ci inducono a votare a favore dell'ordine del giorno.

G I R A U D O . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G I R A U D O . Prendo la parola per dichiarare che la nostra parte è favorevole all'approvazione dell'ordine del giorno e si compiace per lo svolgimento della discussione, per la replica del relatore e, soprattutto, per l'importantissimo discorso del Mi-

nistro del tesoro, che credo rappresenti argomento di riflessione da parte di tutto il Parlamento, sia per le decisioni che si potranno prendere ancora nello scorcio di questa legislatura, sia per il più profondo rinnovamento che andranno a fare anche in tema di controlli coloro che verranno a rappresentare il popolo italiano nella prossima legislatura.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'ordine del giorno presentato dalla 5ª Commissione. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

È approvato

Desidero sottolineare che questo ordine del giorno, che costituisce un documento solenne del Senato, è stato approvato alla unanimità.

Passiamo agli ordini del giorno dei senatori Bergamasco, Trimarchi, Palumbo, Veronesi, Artom, Bosso, Battaglia e D'Andrea.

Senatore Veronesi, li mantiene?

* **V E R O N E S I .** Desidererei conoscere il parere del relatore e del Ministro.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso.

B O N A C I N A , *relatore generale.* Signor Presidente, alcuni punti di questi ordini del giorno (mi riferisco alla parte dispositiva, ma non alle premesse) rappresentano un'applicazione e una specificazione di ciò che è contenuto nell'ordine del giorno votato all'unanimità dal Senato. Essendo, pertanto, tali punti solo un'applicazione e una specificazione di questo, io credo che possono essere accolti, lasciando al Governo di decidere se accoglierli come raccomandazione o come impegno. Altri punti invece non sono accettabili per i motivi che potremmo singolarmente individuare; ad esempio il punto 3) del primo ordine del giorno, il punto 2) del secondo ordine del giorno e i punti 2) e 3) del terzo. Considerata poi l'autonomia degli enti, va tolto da tutto il resto il carattere iussivo e imperativo che vi è contenuto. In questi termini e con queste riserve la Commissione si rimette al Governo.

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro del tesoro ad esprimere l'avviso del Governo.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Onorevole Presidente, il problema è questo: questi ordini del giorno, che vorrebbero essere molto analitici, presentano alcune valutazioni che, per il fatto di essere generiche, io non potrei accettare, e questo è lo stesso rilievo che qualche minuto prima il senatore Veronesi faceva a me. Quando per esempio si adopera la parola « dilapidazione » come giudizio di carattere generale che dovrebbe investire tutta l'amministrazione di questi enti, è chiaro che io non potrei mai accettare in questa forma un documento. E vi è così una serie di giudizi di ordine generale.

Quanto poi agli impegni specifici, alcuni sono già contenuti nell'ordine del giorno che è stato approvato prima e che proviene dalla 5ª Commissione, altri presentano, almeno per l'accettazione da parte mia, delle difficoltà; per cui, se l'onorevole Presidente lo consente e se gli onorevoli presentatori sono d'accordo, io potrei esprimermi nel senso di accettare come oggetto di studio e di segnalazione questi altri ordini del giorno per tutte le parti che rafforzano ed integrano quello che è espressione della 5ª Commissione e che possono dare ulteriori lumi ed ulteriori incitamenti al Governo per agire, senza che peraltro ciò significhi un'adesione alle singole considerazioni, ai singoli punti. Altrimenti, dovrei cominciare a dire questo sì, questo no, e sarebbe troppo difficile.

P R E S I D E N T E . Penso che l'onorevole Veronesi sarà consenziente.

V E R O N E S I . Signor Presidente, la formula è, per così dire, un po' morotea; comunque noi l'accettiamo, augurandoci che ci sia data la possibilità di vedere che il Governo, nella persona del Ministro, al più presto sciolga le riserve e, così, ci dica in maniera chiara quali sono i punti ai quali egli intende aderire e quali sono i punti sui quali egli ritiene di dovere dissentire.

B O S S O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B O S S O . Mi permetta solo, onorevole Ministro, di far osservare che la parola « dilapidazione » ed altre valutazioni degli ordini del giorno presentati dai senatori liberali sono contenute nella relazione Bonacina, che è stata elogiata da tutti ed approvata anche da lei. Noi non abbiamo aggiunto nulla che non fosse già stato detto.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Non vorrei passare alla fase esegetica.

P R E S I D E N T E . Al termine del dibattito desidero ringraziare i componenti della 5ª Commissione e delle altre Commissioni che hanno atteso con impegno e diligenza al loro non facile compito, permettendo al Senato di vedere realizzata una delle sue più sentite aspirazioni. (*Vivi applausi*).

Presidenza del Vice Presidente MACAGGI

Svolgimento di interrogazione

G R I M A L D I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G R I M A L D I . Signor Presidente, data la presenza del rappresentante del Governo, vorrei, se fosse possibile, che venisse data risposta alla mia interrogazione sui terremoti avvenuti di recente in Sicilia.

P R E S I D E N T E . Onorevole Sottosegretario di Stato Amadei, lei è disposto a rispondere ora all'interrogazione?

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Sono pronto, onorevole Presidente.

P R E S I D E N T E . Passiamo allora allo svolgimento dell'interrogazione. Se ne dia lettura.

S I M O N U C C I , *Segretario*:

GRIMALDI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri dell'interno e dei lavori pubblici*. — Per conoscere quali urgentissimi provvedimenti intendono adottare per andare incontro alle popolazioni delle provincie di Enna e Messina duramente colpite dalle numerose scosse sismiche che si sono susseguite dalla sera del 1° al

giorno 5 novembre 1967 provocando rilevanti danni alle cose e tenendo in orgasmo quelle genti che anche in momenti tanto drammatici danno prova di alto civismo;

per chiedere se non ritengano necessario ed urgente, appena avute le notizie sulla valutazione dei danni che pare superino i 2 miliardi e mezzo, di predisporre sollecitamente e far approvare dai due rami del Parlamento e realmente finanziare una apposita legge affinché i sinistrati possano ottenere il più rapidamente possibile gli aiuti indispensabili alla ricostruzione dei loro beni distrutti;

per sapere, infine, se non si ritenga opportuno, in sede di emanazione di tale apposita legge, di snellire al massimo tutte le procedure in atto prescritte che creano remore all'attuazione della doverosa solidarietà che lo Stato deve esprimere verso quelle popolazioni. (*Già interp. n. 668*). (2079)

P R E S I D E N T E . L'onorevole Sottosegretario di Stato per l'interno ha facoltà di rispondere a questa interrogazione.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il giorno 31 ottobre scorso, alle ore 22,10 circa, sono state avvertite a Messina ed in alcuni comuni della provincia, nonché in alcune località della provincia di Enna, scosse telluriche di varia intensità, che hanno avuto maggiore incidenza in provincia di Messina, nei territori di Mi-

stretta, Santo Stefano di Camastra, Capizzi, Castel di Lucio, Pettineo, Motta d'Affermo e Reitano; in provincia di Enna, nei territori di Nicosia e Cerami, causando notevoli danni ad edifici pubblici e privati, chiese ed abitazioni rurali. Due persone sono rimaste lievemente ferite. Per quanto il sisma abbia causato vivo disagio fra le popolazioni delle zone interessate, anche per il ripetersi del fenomeno nei giorni 2 e 5 novembre, fortunatamente non si è verificato alcun incidente.

Fin dal primo momento sono affluiti nelle località colpite funzionari delle due Prefetture, tecnici del Genio civile, vigili del fuoco, assistiti dalle forze dell'ordine, per attuare gli interventi intesi a preservare l'incolumità dei cittadini e ad assicurare la massima assistenza ai colpiti.

Nei giorni 5 e 6 novembre il direttore generale della protezione civile del Ministero dell'interno ha effettuato una visita ai comuni colpiti, prendendo in ciascuno di essi contatto con le autorità ed i tecnici locali per una ampia disamina dei danni e per fronteggiare le esigenze dei vari settori di intervento.

Il Ministero dell'interno, non appena avuta notizia dei movimenti sismici, ha immediatamente impartito direttive e dettagliate istruzioni ai prefetti delle province di Messina ed Enna affinché l'assistenza alle famiglie sinistrate fosse assicurata nel modo più tempestivo ed adeguato.

Per garantire, quindi, ai prefetti i mezzi occorrenti per lo svolgimento di una larga e penetrante azione assistenziale nei confronti dei sinistrati, sono state, in un primo tempo, assegnate lire 40 milioni al prefetto di Messina e lire 10 milioni a quello di Enna.

In seguito alla relazione presentata dal direttore generale della protezione civile, al termine della sua visita in Sicilia, è stato disposto un ulteriore intervento di lire 300 milioni, di cui 200 milioni al prefetto di Messina e 100 al prefetto di Enna.

Oltre a questi interventi finanziari, la direzione generale dell'assistenza pubblica ha provveduto ad inviare nei luoghi colpiti coperte, indumenti ed altri materiali di prima necessità.

Il Ministero delle finanze ha impartito istruzioni alle Intendenze di finanza di Enna e di Messina, perchè venga data sollecita esecuzione alle domande di sgravi fiscali prodotte dai possessori di fabbricati distrutti o comunque resi inabitabili dall'evento.

Gli agricoltori siciliani danneggiati dai movimenti tellurici possono invocare la concessione, da parte degli Ispettorati agrari e forestali — che nell'Isola sono organi della regione — di contributi o mutui agevolati nel quadro del piano verde n. 2, per il ripristino di fabbricati rurali distrutti o danneggiati, e prestiti particolarmente agevolati per l'alimentazione del bestiame.

Per quanto attiene all'azione svolta dal Ministero dei lavori pubblici, posso riferire che il Ministro dei lavori pubblici ha ricevuto una delegazione di amministratori e tecnici della Sicilia, composta dall'assessore ai lavori pubblici della regione, dai presidenti delle amministrazioni provinciali di Enna e Palermo, dall'assessore dell'amministrazione provinciale di Messina Parisi, dal vice presidente dell'amministrazione provinciale di Enna, dal consigliere provinciale di Enna Sabella e dall'ingegnere capo della stessa provincia.

La delegazione è stata convocata a Roma dal Ministro per un esame della situazione venutasi a determinare a seguito dei movimenti tellurici dei giorni indicati nelle tre provincie e per la messa a punto dei provvedimenti relativi.

Il Provveditorato alle opere pubbliche di Palermo, nella situazione di pericolo per la pubblica comunità venutasi a determinare a seguito dell'evento calamitoso, ha autorizzato interventi di pronto soccorso ai sensi del decreto-legge 12 aprile 1948, n. 1010, quali puntellamenti, demolizioni, ripristino provvisorio di opere igieniche, nonché l'approntamento di ricoveri per sinistrati.

L'estensione del fenomeno, che ha interessato una zona particolarmente depressa, e l'entità dei danni sono tali da far considerare le opere relative di prevalente interesse nazionale (norme di attuazione per lo statuto della regione siciliana approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1950 n. 878); e pertanto appare op-

portuno l'intervento dello Stato in favore delle popolazioni interessate.

A questo proposito posso aggiungere che nei giorni scorsi in seno al Consiglio dei ministri, anche se non si è concretato per ora un vero e proprio disegno di legge, il problema è stato esaminato e sarà affrontato con la dovuta serietà e con la dovuta celerità.

P R E S I D E N T E. Il senatore Grimaldi ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

G R I M A L D I. Ringrazio il Sottosegretario per l'interno per aver tempestivamente aderito alla mia richiesta di rispondere all'interrogazione sulle gravi condizioni determinate dalle numerose scosse sismiche che dalla sera del 31 ottobre al 7 novembre hanno tormentato la vasta zona posta alla confluenza delle tre provincie di Enna, Messina e Palermo, arrecando seri e rilevanti danni, come sono stati accertati, agli abitati di Nicosia, Cerami, Troina e Gagliano della provincia di Enna, a Mistretta, Capizzi, S. Stefano di Camastra e altri otto comuni delle provincie di Messina e Palermo.

Le risposte datemi non possono lasciarmi soddisfatto perchè rilevo la inadeguatezza, onorevole Sottosegretario, dei provvedimenti adottati in confronto alla vastità e gravità dei danni.

Non posso dichiararmi soddisfatto anche perchè, per affrontare in modo serio la situazione, occorre una legge speciale per la rinascita della zona, legge che deve essere approvata con procedura urgentissima, perchè urgenti sono gli interventi da operare per il consolidamento delle abitazioni riparabili e la ricostruzione di quelle dichiarate pericolanti o crollate; perchè urge l'intervento in favore degli agricoltori (e non solo attraverso il piano verde) — in gran parte coltivatori diretti —, che hanno perduto bestiame e foraggi e le derrate alimentari delle famiglie; perchè urge tempestivamente, prima che l'inverno, ormai alle porte, arrivi, con il rigore delle sue intemperie,

far sì che le case restaurabili siano atte ad essere abitate.

Io sono certo che il Governo, che pure è stato il grande assente (non si è visto un Sottosegretario, un Ministro, in tanta luttuosa circostanza), sarà sollecito anche nel fare ciò che ha assicurato di voler fare.

Necessita ancora inviare subito personale tecnico agli uffici del Genio civile. Devo dare atto al Senato dell'instancabile operosità dell'Ufficio del Genio civile di Enna e dello spirito di abnegazione del suo ingegnere capo, Giandomenico Cammarata. Ma non basta tanta buona volontà: i tecnici che devono accertare i danni di posto in posto sono in numero irrilevante, mentre i danni sono in numero rilevante.

Sarebbe auspicabile che presso i predetti uffici fossero create sezioni speciali con il compito di occuparsi esclusivamente dei danni sismici in modo che gli accertamenti e la esecuzione delle riparazioni avvengano rapidamente.

Chiedo infine che, a seguito della constatazione dei danni, i proprietari vengano senz'altro autorizzati ad eseguire i lavori necessari, salvo il diritto al risarcimento da parte dello Stato.

Vorrei raccomandare, ancora, e lo faccio malvolentieri perchè la notizie pervenute mi mal si addicono alla solidarietà umana, che gli aiuti vengano distribuiti senza discriminazione di fede politica tra i bisognosi.

Il doloroso evento non si trasformi in un'arma speculativa elettorale in periferia. Gli aiuti vengano amministrati da un Comitato composto da un rappresentante di ogni partito e presieduto dal sindaco: si eviti che la elargizione sia affidata in monopolio a taluni organismi.

P R E S I D E N T E. Lo svolgimento dell'interrogazione è esaurito. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (ore 12,20).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari