

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BERGAMASCO, VERONESI, ARENA, BALBO, BIAGGI, BONALDI, BOSSO, CHIARIELLO, D'ANDREA, FINIZZI, GERMANO', MASSOBRIO, PALUMBO, PERRI, PREMOLI e ROBBA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 LUGLIO 1968

Controlli sulle nomine governative in cariche di aziende, istituti ed enti pubblici

ONOREVOLI SENATORI. — Molto si è discusso in questi ultimi tempi del funzionamento dello Stato e tutti si è concordi sulla necessità di adeguare l'amministrazione pubblica alle moderne necessità del Paese; ciò sia al fine di migliorare i servizi sia al fine di una più corretta e produttiva amministrazione.

La lentezza e le disfunzioni che caratterizzano la maggior parte dei servizi, l'incremento continuo e massiccio delle spese correnti di tutti gli enti pubblici, l'accumularsi di paurosi disavanzi, gli abusi di potere e gli scandali purtroppo verificatisi con un allarmante crescendo, dimostrano come la amministrazione pubblica non sia in grado nè di fornire servizi efficienti, nè di assicurare una imparziale e sana gestione. Il tutto si risolve in un duplice danno a carico dei cittadini. Da una parte un'amministrazione inefficiente, pletorica e soffocante che rallenta il processo evolutivo del Paese, dall'altra costi eccessivi e sperperi che si riversano sui cittadini attraverso una maggiore pressione tributaria e impediscono lo sviluppo degli investimenti sia pubblici che privati.

La riforma della pubblica amministrazione appare oggi indispensabile per la stessa attuazione del programma di sviluppo economico. Infatti, è ormai riconosciuto ufficialmente che nella prima fase di attuazione della politica programmatica è stato proprio l'anomalo comportamento dei centri pubblici a impedire il raggiungimento di alcuni importanti obiettivi del programma con in primo piano gli investimenti pubblici.

Tuttavia, al di là della riforma della pubblica amministrazione che, ovviamente, richiede un'attività complessa di studio e numerosi adempimenti sia legislativi che amministrativi ed in posizione prioritaria rispetto ad essa, si pone il grave problema del corretto funzionamento dei numerosissimi enti pubblici che pesano sia sulla finanza che sulla funzionalità dello Stato.

Già il numero degli enti che gravano direttamente od indirettamente sullo Stato costituisce un grave problema, se è vero, come è vero, che non si conosce neppure il loro numero esatto e se si è ritenuto opportuno predisporre un'apposita legge per sopprimere quelli più palesemente su-

perflui se non dannosi (4 dicembre 1956, n. 1404). Dire che tale legge abbia portato ad una drastica riduzione degli enti inutili è cosa sostanzialmente inesatta. Infatti dalla sua entrata in vigore sono stati liquidati appena 21 enti, mentre prima della legge erano cessati circa 40 enti. Se si considera che le gestioni liquidate si sono chiuse con un disavanzo superiore ai due miliardi e mezzo, ben si comprende non solo la necessità di dare una più ampia e concreta applicazione alla legge del 1956, ma anche la necessità di rendere più efficienti i controlli su tutti gli enti pubblici in modo da assicurare l'aderenza della loro attività ai compiti istituzionali e la sana gestione finanziaria.

Appunto con l'intento di ricondurre gli enti pubblici nell'alveo delle loro funzioni istituzionali e di evitare dannose dispersioni di denaro pubblico, già nella passata legislatura, fin dal 1964, avevamo presentato un apposito disegno di legge inteso ad assicurare una maggiore competenza negli organi direttivi ed un più efficace controllo sull'attività e sulla gestione degli enti pubblici. Il disegno di legge, accolto favorevolmente dal relatore e dalla Commissione interni, incaricata di esaminarlo in sede referente, veniva, in un secondo tempo, fatto oggetto di alcune riserve di carattere giuridico con l'evidente intento, da parte della maggioranza governativa, di ostacolarne l'approvazione. Infatti, nonostante che le perplessità giuridiche investissero solo una parte del disegno di legge e che fosse stato richiesto l'esame del disegno di legge stesso da parte della prima e seconda Commissione, esso non veniva più esaminato.

Le ragioni che hanno spinto la maggioranza governativa a non esaminare il disegno di legge liberale sono evidenti. Gli enti pubblici hanno sempre costituito un feudo della maggioranza governativa, ma in questi anni di centro-sinistra la lotta tra i partiti di governo per l'accaparramento dei posti dirigenziali ha assunto vastità di forme veramente allarmanti ed i posti di sottogoverno sono stati ritenuti, appunto perchè privi di qualsiasi sindacato e controllo,

ancora più importanti delle posizioni di governo.

È chiaro che un disegno di legge, come quello liberale, inteso ad evitare che i vari incarichi vengano attribuiti solo in base all'appartenenza a questo o a quel partito a questa o a quella corrente politica incontrasse delle resistenze, anche se abilmente coperte da considerazioni giuridiche. D'altra parte che questa sia la vera ragione che ha impedito al disegno di legge di progredire nel suo *iter* parlamentare è confermato dal fatto che, pur riconoscendo la necessità di limitare e correggere il fenomeno del sottogoverno, nessuna parte politica ha saputo o voluto contrapporre a quelle liberali alcuna proposta concreta.

Appunto nell'assenza di alcuna controproposta concreta e nella convinzione che sia oggi quanto mai urgente e necessario contrastare l'allargamento e l'ulteriore degenerazione del fenomeno del sottogoverno, riteniamo doveroso riprendere i disegni di legge già avanzati nella passata legislatura. Tali disegni di legge a nostro avviso sono, nonostante le osservazioni e le critiche che ci premureremo di confutare, tuttora validi per cui ci auguriamo che un esame più attento dei singoli disegni di legge e una più consapevole valutazione dell'attuale situazione degli enti pubblici possa portare alla loro approvazione.

* * *

I problemi che occorre risolvere per dare maggiore organicità e correttezza al funzionamento degli enti pubblici sono numerosi. Essi vanno dai criteri di nomina dei dirigenti alla composizione degli organi, dall'attività alla vigilanza ministeriale, dal controllo della Corte dei conti al controllo politico del Parlamento.

Il moltiplicarsi disordinato e disorganico degli enti in cui lo Stato e per esso il Governo ha un'ingerenza più o meno diretta ha fatto sì che l'organizzazione dei vari enti ed il legame di essi con il Governo assumesse forme assai diverse. Cosicché i vari problemi sopra accennati possono anche non interessare in egual misura tutti

gli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato. Pertanto anzichè partire dalla natura e dalle funzioni dei vari enti che ci condurrebbero a soluzioni incomplete, è necessario regolare le varie funzioni sia di indirizzo che di controllo, affidati agli organi dello Stato, nonchè prescrivere a tutti gli enti adempimenti basilari indispensabili affinchè la funzione di vigilanza e di controllo possa esercitarsi nel modo più concreto e completo possibile.

1. - Nomina degli amministratori.

Uno dei primi problemi che si incontra nell'esame dell'attuale assetto degli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato, concerne la nomina degli amministratori. Infatti se in alcuni casi la nomina degli amministratori spetta all'assemblea dell'ente, ovvero ad organi diversi e quindi fa capo all'esecutivo solo indirettamente o formalmente, in altri casi la nomina spetta sia formalmente che sostanzialmente al Governo pienamente libero nella scelta e nella nomina degli amministratori.

Poichè gli enti sono più o meno legati all'attività dello Stato, intesa in senso lato, sembra logico che spetti al Governo determinare il presupposto del loro funzionamento scegliendo i componenti dei vari organi che sono chiamati a reggere i diversi enti.

L'esecutivo, infatti, ha i mezzi conoscitivi per operare una scelta che dia garanzia sulla corrispondenza dell'attività dei vari enti alle finalità generali che lo Stato persegue nonchè alle finalità particolari che l'ente stesso è chiamato a realizzare.

Ma se il sistema può sembrare, da un punto di vista teorico, il più idoneo ad assicurare una corretta ed efficiente conduzione dei vari enti, in pratica esso si è rivelato non solo inefficiente ma anche fonte di irregolarità e di deviazioni notevoli.

In un sistema politico, quale è il nostro, nel quale si assiste ad un sempre maggiore strapotere dei partiti politici, e lo stesso esecutivo è in balia dei partiti se non addirittura di alcune correnti formatesi in seno

ai partiti, era inevitabile che anche le nomine spettanti all'esecutivo finissero, in definitiva, con l'essere un appannaggio dei partiti e delle varie correnti dei partiti.

Così le nomine che dovevano essere fatte in base ad una scelta ponderata tenendo conto delle capacità personali ai fini della amministrazione dell'ente, sono divenute nomine politiche oggetto di trattative tra i partiti e determinate attraverso un gioco di *do ut des*.

Si è venuto così a formare quell'intricato sottobosco politico che, insediandosi nei vari enti, cerca di indirizzare la loro attività secondo i fini e gli interessi di alcuni partiti, trascurando e calpestando gli interessi della collettività e i fini istituzionali degli enti.

Tale fenomeno, che è entrato nella prassi, e purtroppo nel costume, col nome di sottogoverno, ha raggiunto proporzioni assai vaste sia per quanto riguarda l'ampiezza del fenomeno sia per quanto riguarda la frequenza dei casi in cui i vari enti, sotto la spinta politica dei loro amministratori, sono stati portati al di fuori dei loro compiti istituzionali se non sulla strada della illegalità.

Occorre pertanto trovare un correttivo, una remora ad una sempre più vasta politicizzazione, intesa nel senso deterioro del suo significato, della vita pubblica. È necessario assicurare il buon funzionamento dei vari enti attraverso una scelta imparziale dei loro amministratori, una scelta sottratta alle pressioni politiche esterne.

Per trovare una soluzione è necessario però conoscere nei suoi esatti termini il problema; in particolare occorre anzitutto intendersi bene sul significato della parola « sottogoverno », al fine di delimitare il campo in cui si ritiene che le nomine effettuate dall'esecutivo possano creare quel fenomeno abnorme e pericoloso che con tale termine si intende designare.

In senso lato si possono intendere per « sottogoverno » tutte le cariche e tutti gli uffici che sono ricoperti per la scelta diretta o indiretta da parte del Governo in ogni

campo ed in particolare negli enti di diritto pubblico diversi dall'amministrazione dello Stato e le cariche direttive in aziende, istituti e società ad ordinamento privatistico sulle quali il Governo esercita una interferenza diretta o indiretta. Tuttavia in alcuni casi le nomine fanno capo all'esecutivo solo indirettamente come per esempio per le imprese con ordinamento privatistico, a partecipazione statale, i cui dirigenti sono nominati in sede di assemblea sociale. È chiaro che tali nomine, per facendo capo in pratica all'esecutivo, non possono essere sottoposte ad alcuna particolare disciplina e ciò anche per la frequente presenza di azionisti privati.

Parimenti esulano dal problema che ci interessa quelle nomine nelle quali il Governo non è libero nella scelta ma vincolato da una precisa designazione proveniente da organismi diversi.

In tutti gli altri casi, viceversa, il Governo è libero di effettuare come crede la scelta anche se la forma della nomina può essere differente. Infatti le nomine possono essere fatte dall'esecutivo, a seconda dei casi, o con la forma solenne del decreto del Presidente della Repubblica, o con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o di singoli Ministri, o con manifestazione non formale di volontà del Ministro o, infine, con disposizione di organi subordinati alla Amministrazione statale.

Tuttavia la forma della nomina non corrisponde il più delle volte all'importanza della carica. Così, per esempio, si ha che i presidenti di organi locali, quali sono gli Istituti autonomi per le case popolari, sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica mentre il presidente di un grande complesso, qual'è l'ENI, viene nominato con decreto ministeriale.

A tale proposito è necessario osservare come sarebbe opportuno procedere ad una certa classificazione dei vari enti e di conseguenza adattare la forma della nomina ai diversi tipi di enti.

Mancando la suindicata classificazione degli enti sottoposti alla vigilanza governativa, unico elemento di differenziazione che

può essere assunto per la delimitazione del fenomeno che ci interessa regolare, rimane la libertà dell'esecutivo della scelta dei dirigenti dei vari enti. È chiaro che le conseguenze del sottogoverno, se possono manifestarsi in tutti i casi in cui vi è un'ingerenza diretta o indiretta dell'esecutivo nella nomina degli organi chiamati a dirigere i vari enti, assumano aspetti patologici e pericolosi soprattutto nei casi in cui il Governo procede alla scelta e alla nomina direttamente e senza alcun limite o vincolo. È appunto a soli questi casi che si vuole trovare un correttivo che assicuri una scelta basata sulla capacità e competenza degli amministratori e non esclusivamente sull'appartenenza a questa o quella corrente politica. Naturalmente, ciò non significa togliere valore ed escludere ogni valutazione politica. Già si è detto che l'esecutivo è tenuto ad assicurare ai vari enti un indirizzo conforme alle competenze istituzionali ed alla politica generale dello Stato ed è quindi ovvio che nella scelta degli amministratori intervengano anche valutazioni politiche.

Appunto per questo non sembra possibile nell'attuale sistema italiano sottrarre la nomina all'esecutivo il quale, tra l'altro, ha possibilità conoscitive per operare una oculata scelta degli amministratori molto più ampie di qualsiasi altro organo. Nè sembra possibile togliere all'esecutivo ogni responsabilità sottoponendo le nomine a ratifica da parte del Parlamento, come avviene, per esempio, negli Stati Uniti dove alcune nomine fatte dal Presidente sono soggette a ratifica da parte del Senato. Tale soluzione in Italia sarebbe di difficile attuazione dato il sistema bicamerale e la mole di lavoro che il Parlamento è chiamato a svolgere. Quello che si deve evitare, però, è che i criteri politici annullino ogni valutazione della effettiva competenza e capacità degli uomini chiamati a dirigere i vari enti e che il necessario rapporto di fiducia tra l'esecutivo ed i dirigenti degli enti venga sostituito con quello tra l'amministratore e il partito o la corrente del partito cui esso appartiene. L'esecutivo deve essere libero e responsabile delle nomine negli enti

pubblici, ma appunto pre questo deve essere sottratto a pressioni politiche e soprattutto deve dimostrare che alla base delle singole scelte operate vi è una concreta valutazione della competenza e della capacità degli uomini prescelti.

Appunto in questo ordine di idee ci sembra opportuno rafforzare il potere di controllo del Parlamento, soprattutto in considerazione del ruolo che in esso può esercitare l'opposizione ai fini di una costante e severa vigilanza sull'operato dell'esecutivo e della maggioranza governativa.

In effetti, già oggi il Parlamento potrebbe svolgere, ed in alcuni casi svolge, un controllo sia sulle nomine effettuate dall'esecutivo, sia sulla condotta e gestione dei vari enti sottoposti al controllo della Corte dei conti. Il controllo del Parlamento, così come è attuato, si rivela però carente ed inefficace. Carente in quanto lasciato alla iniziativa dei singoli parlamentari o gruppi che non sempre hanno elementi sufficienti in questioni particolari, come è il caso della nomina degli amministratori degli enti. Inefficace in quanto tale controllo avviene a posteriori e non suscita conseguenze apprezzabili. Infatti, la maggioranza governativa si schiera a difesa dell'operato del Governo e l'esecutivo per questioni di prestigio e per non compromettere delicati equilibri politici raggiunti, non dà alcun seguito alle critiche anche fondate del Parlamento.

Ben diverso contenuto acquisterebbe la azione di controllo del Parlamento se fosse inserita nel processo di formazione dell'atto di nomina. In questo caso, non trattandosi di giudicare di un atto compiuto, la stessa maggioranza governativa sarebbe più libera nella valutazione della validità delle scelte che il Governo si ripromette di compiere, mentre l'opposizione potrebbe attuare il suo sindacato con tempestività e cognizione di causa.

Per questo nella passata legislatura abbiamo proposto e tuttora riteniamo necessario proporre che il Governo, prima di effettuare le nomine, invii ad una Commis-

sione parlamentare, composta di deputati e senatori, una comunicazione ufficiale contenente l'esposizione dei motivi che giustificano la scelta ed una breve biografia della persona proposta. La Commissione può esprimere il proprio parere ed eventuali osservazioni sulla scelta effettuata, ma tale parere non è vincolante. Pertanto il parere della Commissione non altera il potere di nomina dell'esecutivo, nè attenua la sua responsabilità.

Il fatto che il Governo deve in ogni caso sottoporre le nomine al sindacato del Parlamento e soprattutto dell'opposizione costituisce, già di per sè, uno stimolo ad una maggiore correttezza ed oculatezza. Le pressioni politiche di parte che oggi normalmente vengono esercitate sull'esecutivo troveranno un adeguato contrappeso nella consapevolezza del puntuale sindacato da parte della Commissione parlamentare.

D'altra parte il controllo del Parlamento sull'attività del Governo non sarà più sporadico ma costante e quindi più completo. Di fronte ad una scelta poco opportuna i membri della Commissione potranno tempestivamente prendere tutte quelle iniziative che saranno reputate di volta in volta idonee a modificare o contrastare la volontà del Governo.

È logico che da un simile sistema non ci si può aspettare l'eliminazione del fenomeno del sottogoverno che è un fenomeno essenzialmente di costume, nè esiste un sistema che possa eliminarlo senza creare altri gravi inconvenienti. Il sistema proposto è idoneo, però, a rendere palese una attività del Governo, che, sebbene molto importante, avviene oggi in tutta segretezza il più delle volte al di fuori degli organi costituzionali.

L'obbligo del Governo di fornire una dettagliata biografia degli uomini prescelti per la direzione degli enti, la discussione che dovrebbe svolgersi in seno alla Commissione parlamentare, la pubblicità che può essere data alla discussione ed agli eventuali motivi di dissenso sono tutti elementi che garantiscono la massima pubblicità alle scelte operate dall'esecutivo e quindi un

più facile sindacato da parte dell'opposizione e dell'opinione pubblica.

Durante la discussione del disegno di legge svoltasi nella passata legislatura si sono volute formulare alcune critiche sul sistema di controllo proposto. Tali critiche che sembrano però del tutto infondate riguardano: la « contaminazione » dei poteri tra esecutivo e legislativo; una presunta irresponsabilità da parte del Governo; la impossibilità del Parlamento, una volta approvata la nomina, di controllare e sindacare l'operato del nominato; un'esasperazione nella ricerca di equilibri politici.

a) *Contaminazione dei poteri.* Nell'ordinamento italiano ed in generale in qualsiasi ordinamento moderno non si ha una netta e insuperabile divisione dei poteri. Da una parte, l'esecutivo sia pure con particolari forme e garanzie, svolge attività che più propriamente spetterebbero al legislativo (decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti, ecc.), dall'altra, il potere legislativo compie atti che rientrano nella funzione amministrativa e di Governo (autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, approvazione del bilancio dello Stato, dichiarazione dello stato di guerra, ecc.). Né si può dire che non vi siano atti che richiedono il concorso di volontà di due organi diversi.

Appunto perchè le funzioni pubbliche sono ripartite in base a criteri compositi la distinzione dell'attività propria dei vari poteri non viene effettuata sulla base della natura dell'atto ma avendo riguardo, soprattutto, alla forma dell'atto stesso.

Tuttavia, il sistema proposto non comporta nè un trasferimento di competenze dall'esecutivo al legislativo, nè un concorso di volontà, ma più semplicemente un controllo su un'attività specifica dell'esecutivo.

È stato detto, sempre durante la discussione in Commissione, che il controllo del Parlamento si attua solo su atti compiuti e completi costituendo il controllo preventivo una contraddizione in termini. Anche questa osservazione non sembra, però, fon-

data poichè trascura l'attuale complessa articolazione dei rapporti tra l'esecutivo ed il Parlamento. Il Parlamento nell'ordinamento italiano segue costantemente l'attività di Governo. La sua attività di indirizzo e di controllo nei confronti dell'esecutivo si concretizza non solo nell'approvazione del programma di Governo al momento della fiducia e nel controllo dell'osservanza da parte del Governo di tale programma, ma anche attraverso l'intervento nei singoli atti in cui il programma stesso si esplica. Tale intervento può essere sia preventivo, come nei casi di autorizzazione, sia susseguente come nei casi di approvazione di atti governativi. Al di là poi di questi interventi, i quali si concretizzano in atti veri e propri di volontà, vi sono innumerevoli interventi del Parlamento diretti a stimolare, indirizzare e controllare l'attività dell'esecutivo. Tali interventi possono effettuarsi sia su atti concreti del Governo, sia anche più genericamente sul suo comportamento e sulla sua eventuale inerzia. Rientrano senz'altro in questa categoria di generico indirizzo e controllo dell'attività dell'esecutivo sia le commissioni d'inchiesta, sia le interrogazioni, interpellanze, mozioni ed ordini del giorno, sia, infine, le stesse commissioni « in sede politica », quando cioè tali organi non agiscono in sede legislativa, ma acquisiscono elementi per l'attività di controllo e svolgono indagini conoscitive o esprimono giudizi ed apprezzamenti sull'operato del Governo in questioni particolari. Ed appunto in questo generico potere di indirizzo di controllo si può fare rientrare il controllo parlamentare sulle nomine governative in cariche di istituti ed enti pubblici.

D'altra parte, basta considerare che già oggi, sia pure in casi isolati, può aversi un sindacato da parte del Parlamento su nomine ancora non perfezionate in un atto concreto, per comprendere la validità giuridica e politica della nostra proposta. Infatti, in vista della scadenza di un incarico in un ente, il Parlamento potrebbe impegnare il Governo a fornire indicazioni e precisazioni sulle sue intenzioni per le ne-

cessarie nomine, non solo, ma il Parlamento potrebbe indirizzare o vincolare, con mozione o ordine del giorno, la volontà del Governo a precise scelte. Se gli attuali strumenti a disposizione del Parlamento consentono un simile sindacato non si comprende perchè il sistema non possa essere perfezionato in modo da dare continuità alla vigilanza del Parlamento sull'azione del Governo.

b) *Irresponsabilità*. Poichè si fa discendere l'irresponsabilità dalla « contaminazione dei poteri » si potrebbe, una volta dimostrata la sua infondatezza nel sistema proposto, considerare superata anche questa osservazione. Tuttavia per dirimere ogni perplessità è necessario fare alcune osservazioni particolari.

Innanzitutto è necessario scindere la responsabilità della scelta da quella dell'operato dell'amministratore. Per quanto riguarda la prima non ci sembra che oggi tale responsabilità sia fatta valere in modo adeguato. Viceversa proprio attraverso il vaglio della Commissione la scelta acquista un valore in sè e per sè distinto da quello dell'operato. D'altra parte è ovvio che la Commissione per il suo parere si basi sugli elementi forniti dall'esecutivo che possono anche essere incompleti o parzialmente deformati. Sia in caso di parere favorevole sia in caso di parere negativo è sempre l'esecutivo che ha fatto la scelta e nel criterio di scelta è implicito l'esame di varie alternative possibili. È evidente che appunto perchè la Commissione non può avere tali elementi, la responsabilità della nomina rimane interamente dell'esecutivo.

Inoltre non sembra ipotizzabile il caso di critiche o contestazioni a nomina avvenuta se non nel caso in cui siano emersi elementi che al momento dell'esame da parte della Commissione non erano conosciuti. Infatti la pubblicità che accompagnerà l'esame da parte della Commissione del nominando farà sì che in tale momento sorgano eventuali osservazioni o contestazioni.

c) *Svuotamento del controllo parlamentare*. È stato detto in definitiva che il sistema proposto creerebbe un tipico caso di « controllori controllati » in quanto il Parlamento qualora a nomina avvenuta volesse criticare la scelta operata dal Governo finirebbe con il controllare la Commissione e quindi se stesso. Quanto è stato detto in precedenza è sufficiente a togliere ogni valore a tale osservazione. Non si comprende perchè il Parlamento, una volta effettuato il controllo e prese alcune decisioni sia pure da parte di una Commissione, debba cambiare il proprio parere se non sono emersi elementi nuovi o si sono riscontrate irregolarità sull'azione concreta degli amministratori. Nella Commissione sono rappresentati tutti i gruppi politici ed è quindi logico presupporre che essa nelle sue decisioni rispecchi l'indirizzo delle forze che rappresenta.

Nel caso poi in cui emergano a nomina avvenuta nuovi elementi, ovvero si riscontrino difetti o irregolarità nell'operato degli amministratori, nessuno può sentirsi vincolato dal parere della Commissione, anzi sarà essa stessa per prima a richiedere al Governo la sostituzione dell'amministratore o l'eliminazione dei difetti riscontrati.

Comunque, il controllo sull'operato degli amministratori si differenzia nettamente da quello sulla nomina anche se, attualmente, il Governo non risponde politicamente in entrambi i casi, come è stato dimostrato da fatti anche recenti.

d) *Esasperazione degli equilibri politici*.

È stato osservato che il sistema proposto non eliminerebbe la ricerca degli equilibri politici fra i vari partiti partecipi della responsabilità politica, ma anzi la esaspererebbe allargandola al campo parlamentare. Già si è detto che il fenomeno del sottogoverno è un fenomeno di costume politico che nessuna legge può eliminare. Ciò nonostante, riteniamo che il controllo parlamentare, oltre a garantire la capacità

delle persone prescelte, potrebbe costituire un valido appoggio a quel governo che volesse modificare un tale deprechevole costume. Nè riteniamo che possa ipotizzarsi, come è stato ipotizzato, che la Commissione parlamentare si inserisca in eventuali trattative o nella ricerca di equilibri politici. D'altra parte, una tale eventualità potrebbe sorgere in qualsiasi forma di controllo.

Come si vede, le osservazioni che possono farsi al sistema proposto sono del tutto marginali. Siamo consci di non risolvere integralmente il problema del sottogoverno, ma siamo convinti che il sistema proposto possa portare quantomeno ad una maggiore chiarezza e ad una maggiore oculatezza nelle scelte.

Oggi il problema fondamentale, e non solo in questo campo, è di rendere sostanziale il controllo che spetta al Parlamento.

2. - *Composizione degli organi degli enti sottoposti a vigilanza statale.*

Come si è accennato, l'ingerenza dello Stato nella vita dei vari enti si concretizza, oltre che nella nomina degli amministratori, anche nella vigilanza sull'attività dell'ente ed in alcuni casi nel controllo della gestione finanziaria.

Anche in questo caso si sono rilevati difetti ed incongruenze notevoli. La più importante è senz'altro quella che va sotto il nome di « controllori controllati ». Con tale termine si vuole indicare il frequente fenomeno secondo il quale gli amministratori degli enti fanno molte volte parte dell'amministrazione chiamata a vigilare sull'ente stesso. In tal modo, di fatto, il controllo si riduce ad una formalità priva di alcun contenuto sostanziale.

Così accade per esempio negli istituti di previdenza vigilati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale dei quali fanno parte pure due funzionari del Ministero vigilante.

Per evitare il grave inconveniente dei « controllori controllati » nell'ormai lontano 1954

venne istituita una Commissione, poi divenuta nota dal nome del suo Presidente come Commissione Sturzo. La Commissione, per quanto riguarda il problema in esame, redasse un disegno di legge che, però, non ebbe alcun seguito. Tale proposta prevedeva alcune norme generali per la composizione degli organi degli enti sottoposti alla vigilanza statale in modo, appunto, di evitare il fenomeno dei controllori controllati e di rendere efficienti gli organi stessi. Nel capo II del nostro disegno di legge intendiamo appunto riprendere la normativa elaborata da tale commissione. Infatti, i problemi che essa affrontava e risolveva sono tutt'oggi di piena attualità. In particolare, sembra necessario che gli organi di amministrazione degli enti risultino nella loro composizione snelli ed in grado di funzionare, che non facciano parte degli organi di amministrazione funzionari degli organi di controllo e di vigilanza, che la vigilanza sia esercitata da un unico Dicastero. A tal fine il disegno di legge prevede che gli organi di amministrazione siano composti da 5 a 9 membri, mentre quelli di revisione dovrebbero essere composti da 3 a 5 membri. Ciò, soprattutto per evitare, come avviene attualmente, che i consigli di amministrazione diventino degli organi pleonastici incapaci di funzionare. Riportando i consigli di amministrazione alla loro originaria funzione sembra anche possibile escludere, come viene stabilito nella proposta, la formazione di comitati esecutivi che oggi sono resi necessari proprio dall'incapacità dei consigli di amministrazione di svolgere le loro funzioni.

Per quanto riguarda il fenomeno dei controllori controllati si è stabilito che non possono far parte degli organi di amministrazione i funzionari dei Dicasteri cui direttamente o indirettamente spetta la vigilanza sugli enti nonchè i membri degli organi di controllo o dei consigli tenuti ad esprimere pareri sull'attività degli enti.

Infine, si prevede che la vigilanza su ciascun ente debba essere esercitata da un unico Dicastero, ciò al fine di renderla più incisiva. Infatti, quando gli organi di vigilanza

sono più di uno accade sovente che essa sia più debole anche perchè manca una precisa responsabilità da parte dell'organo vigilante per l'operato dell'ente.

3. - *Controllo della Corte dei conti.*

Il controllo da parte della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti finanziati direttamente o indirettamente dallo Stato è stato regolato con la legge 21 marzo 1958, n. 259. Tuttavia, nella sua azione di controllo la Corte dei conti, come risulta dalle sue relazioni, ha riscontrato notevoli difficoltà, sia per la limitatezza dei poteri sia per il fatto che, non esistendo norme uniformi, i vari enti usano tipi assai diversi di contabilità.

Per quanto riguarda i poteri della Corte dei conti risulta particolarmente pregiudizievole al controllo da essa esercitato la mancanza di qualsiasi possibilità di visite ispettive, esaurendosi il controllo ad un semplice riscontro cartellare. Si è cercato di ovviare a questa carenza attraverso l'inserimento negli organi di revisione di alcuni enti di membri della Corte dei conti, ma è evidente che in tali casi si è sminuita e svuotata la azione di controllo esercitata collegialmente dalla Corte dei conti.

Appunto per questo, mentre si è proposta la esclusione dagli organi di revisione dei membri della Corte dei conti, sembra opportuno allargare i poteri di quest'ultima. In particolare, venendo incontro alle ripetute richieste dell'organo di controllo, sembra necessario attribuire alla Corte dei conti anche un potere ispettivo nei confronti degli enti sottoposti al suo controllo. In tal modo, essa potrà completare la documentazione cartellare di cui dispone con ulteriori documenti, informazioni o indagini.

Sempre per agevolare il controllo della Corte dei conti si è anche stabilito che i vari enti debbano seguire nella gestione contabile e nella redazione dei bilanci norme uniformi stabilite con decreto del Presidente della Repubblica.

4. - *Controllo politico sull'attività degli enti.*

Il controllo sugli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato non può, però, esaurirsi in quello esercitato dalla Corte dei conti.

Accanto al controllo di legittimità della Corte dei conti vi deve essere anche un controllo politico, controllo che non può essere esercitato se non dal Parlamento. Il fatto che la Corte riferisca direttamente al Parlamento sul controllo effettuato non significa che il Parlamento svolga un successivo controllo. In effetti, nessuno è chiamato ad esaminare la relazione della Corte dei conti sulla gestione degli enti e il controllo si esaurisce con la presentazione della relazione stessa.

Solo recentemente al Senato si è cercato di esaminare il riscontro effettuato dalla Corte dei conti. Le varie relazioni inviate dalla Corte dei conti sono state esaminate sia dalle Commissioni competenti, sia da quella finanze e tesoro e sono state oggetto di un apposito dibattito in Assemblea. Tale esame ha messo in luce però tutti i difetti del sistema e soprattutto ha mostrato l'inconsistenza del controllo parlamentare oggi esercitato.

La mancanza di una precisa periodicità nell'attività di controllo rende il controllo stesso puramente formale e privo di concreta consistenza. Inoltre l'esame delle varie relazioni, affidato come è alla volontà delle singole Commissioni, si svolge in lungo arco di tempo senza alcuna coordinazione e senza un obiettivo preciso. Infatti, l'esame compiuto dal Senato in occasione dell'approvazione del bilancio dello Stato 1968 si è concluso, nonostante i rilievi mossi alla gestione dei vari enti, senza alcun preciso voto politico che impegnasse in qualche modo il Governo.

Il tentativo esperito dal Senato mostra la necessità e l'urgenza di riaffermare il principio del controllo parlamentare sulla gestione degli enti sovvenzionati direttamente o indirettamente dallo Stato e di fissare i capisaldi di tale controllo.

Nella legislazione anteriore alla vigente Costituzione era espressamente stabilito che « i progetti di bilancio degli enti amministrativi di qualsiasi natura di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, sono discussi e votati dalla Camera dei fasci e delle corporazioni e dal Senato ».

Non sembra che l'articolo 100 della Costituzione abbia voluto sostituire il controllo parlamentare con quello di altra natura della Corte dei conti. La stessa dizione dell'articolo, là dove dispone che la Corte « riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito » sembra presupporre che il Governo riferisce al Parlamento sull'attività dei vari enti sottoposti a vigilanza statale. D'altra parte se si vuole dare organicità ed unità all'azione amministrativa è necessario che il Parlamento sia chiamato ad esaminare tale attività nel suo insieme, ivi compresa quella svolta dagli enti sovvenzionati dallo Stato.

Appunto a tal fine sembra necessario stabilire che i bilanci degli enti sovvenzionati siano discussi ed approvati dal Parlamento congiuntamente ai bilanci dei Ministeri ai quali è attribuita la vigilanza o la tutela.

Nè si deve pensare che il lavoro che tale esame comporta sia eccessivo. La discussione svoltasi al Senato ha mostrato la possibilità di tale controllo. Anzi essendo esso periodico potrà essere più spedito e concreto. Ma quello che più importa è che l'esame si concretizzerà in un voto del quale il Governo dovrà tenere conto.

Onorevoli colleghi, le varie misure che siamo venuti illustrando e che sottoponiamo nel presente disegno di legge alla vostra approvazione tendono tutte a ristabilire correttezza nella conduzione e nella amministrazione dei vari enti ed aziende sottoposte alla vigilanza dello Stato. Siamo consapevoli che le varie misure non potranno di per sé stesse eliminare il malgoverno e l'illegalità, ma nutriamo fiducia che esse, applicate con serietà, contribuiranno alla moralizzazione della vita pubblica e a mettere in luce i buoni amministratori che, non bisogna dimenticare, pure esistono.

In questa speranza sottoponiamo al vostro esame il presente disegno di legge sicuri che vorrete approvarlo con la sollecitudine che la soluzione del problema affrontato richiede.

DISEGNO DI LEGGE

Capo I.

*Controllo parlamentare sulle nomine
in cariche di aziende, istituti o enti pubblici
effettuate dall'esecutivo*

Art. 1.

I Ministri ed il Consiglio dei ministri non possono procedere a nomina a cariche di aziende, istituti o enti pubblici, anche se sottoposti solamente alla vigilanza dello Stato, nè fare proposte al riguardo al Presidente della Repubblica quando la nomina rientra nella sua competenza, senza aver richiesto

il parere di una Commissione parlamentare composta di senatori e deputati a norma dei Regolamenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Le nomine a cariche di enti pubblici locali, rientranti nella competenza di organi periferici della pubblica Amministrazione, debbono essere sottoposte al parere della Commissione parlamentare attraverso i Ministri dai quali gli organi periferici dipendono.

Il parere previsto dai commi precedenti dovrà essere richiesto anche nei casi di riconferma in carica di persone nominate secondo la procedura del presente articolo.

Art. 2.

Il parere previsto dall'articolo precedente non deve essere richiesto quando si tratti di nomine dipendenti dallo svolgimento del rapporto di pubblico impiego civile e militare o quando la nomina sia vincolata dalla designazione da parte di particolari organismi od organizzazioni di categoria.

Art. 3.

Il parere previsto dall'articolo 1 deve essere richiesto mediante una comunicazione ufficiale contenente l'esposizione dei motivi che giustificano la scelta e una biografia della persona proposta con l'indicazione degli altri incarichi che eventualmente abbia ricoperto o ricopra.

Art. 4.

Il parere previsto dall'articolo 1 deve essere dato dalla Commissione parlamentare entro 30 giorni dalla data in cui questa ne ha ricevuto la richiesta. In caso di mancata risposta, entro il termine suddetto, il parere si intende dato in senso favorevole.

La Commissione parlamentare, prima di pronunciarsi, svolge gli accertamenti necessari al fine di valutare l'idoneità della persona proposta a ricoprire la carica.

La Commissione parlamentare può dare adeguata pubblicità alla proposta governativa.

Capo II.

*Composizione degli organi
di amministrazione e di revisione
ed esercizio della vigilanza*

Art. 5.

L'amministrazione degli enti ed aziende sottoposti a vigilanza ministeriale deve essere affidata a Consigli composti di non meno di 5 e di non più di 9 membri.

Di questi almeno due, nel caso che il Consiglio sia di 5 membri, e 4, nel caso che il Consiglio di amministrazione sia di 9 membri, non devono appartenere all'Amministrazione dello Stato.

Art. 6.

Le attribuzioni dei Consigli di amministrazione delle aziende e degli enti indicati nell'articolo 5 non possono essere demandate a comitati esecutivi od organi consimili.

I Consigli di amministrazione possono, per ragioni speciali, delegare al Presidente o ad uno o più dei loro membri quelle attribuzioni per le quali non sia espressa riserva in disposizioni legislative o statutarie, determinando i limiti della delega. Questa non può avere durata superiore ad un anno.

Art. 7.

I collegi sindacali o gli organi consimili di revisione delle aziende e degli enti indicati nell'articolo 5 devono essere composti di 3 o di 5 membri, dei quali uno nominato su designazione del Ministro del tesoro, uno su designazione del Ministro titolare del Dicastero cui compete la vigilanza, e l'altro o gli altri su eventuale designazione da parte di amministrazioni dello Stato o di enti particolarmente interessati.

La presidenza del collegio sindacale o dell'organo di revisione spetta al membro designato dal Ministro del tesoro.

Art. 8.

Non possono essere chiamati a far parte dei Consigli di amministrazione e, eccettuati i casi previsti dall'articolo precedente per quanto riguarda i membri designati dal Ministro del tesoro e dal Ministro titolare del Dicastero cui compete la vigilanza, dei collegi sindacali od organi consimili:

1) i funzionari del Dicastero cui compete la vigilanza e dei Dicasteri del bilancio, del tesoro e delle finanze;

2) i funzionari dello Stato che comunque assolvano mansioni inerenti all'esercizio della vigilanza;

3) i membri dei Consigli superiori tenuti ad esprimere parere su provvedimenti dei Consigli di amministrazione;

4) i magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

Art. 9.

Le nomine dei componenti i Consigli di amministrazione ed i collegi sindacali non possono essere fatte per un periodo inferiore a due anni o superiore a quattro.

I componenti dei Consigli di amministrazione e dei Collegi sindacali possono essere riconfermati.

Art. 10.

La vigilanza sui singoli enti di cui alla presente legge deve essere esercitata esclusivamente dal Dicastero, le cui attribuzioni siano maggiormente attinenti a quelle dell'ente.

In nessun caso la vigilanza potrà essere esercitata congiuntamente da due o più Dicasteri.

Art. 11.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i decreti,

aventi valore di legge ordinaria, necessari per l'adeguamento, dell'organizzazione delle aziende e degli enti di cui all'articolo 5, ai criteri direttivi stabiliti negli articoli precedenti.

La indicazione del Dicastero competente ad esercitare la vigilanza, ove non derivi già dalla legge, deve essere fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Capo III

Poteri ispettivi della Corte dei conti

Art. 12.

La Corte dei conti può disporre che un suo magistrato proceda ad ispezioni, periodiche o saltuarie, presso le aziende e gli enti indicati all'articolo 5, ai fini dell'acquisizione di elementi per l'esercizio del controllo ad essa demandato dalle norme vigenti.

Art. 13.

Per le ispezioni di cui al precedente articolo la Corte dei conti può disporre che il magistrato all'uopo incaricato sia assistito da uno o più consulenti, nominati con decreto del Presidente della Corte.

Art. 14.

Nel corso delle ispezioni i presidenti, i membri degli organi di amministrazione e di revisione, i direttori generali, i funzionari capi servizio e coloro che ne fanno le veci, sono tenuti ad esibire al magistrato della Corte tutti gli atti o documenti richiesti e a fornire in generale tutte le necessarie informazioni.

I medesimi potranno altresì essere interrogati dal magistrato allo scopo di acquisire notizie e chiarimenti, redigendosi processo verbale in duplice originale.

Capo IV

*Dei bilanci degli enti sovvenzionati
dallo Stato*

Art. 15.

Gli enti di cui all'articolo 1 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sono tenuti ogni anno a compilare un bilancio di previsione e un conto consuntivo della loro attività finanziaria secondo le norme uniformi che saranno stabilite con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Art. 16.

I bilanci di previsione ed i conti consuntivi redatti dagli enti di cui all'articolo 1 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ai sensi dell'articolo precedente, sono presentati dal Governo al Parlamento in allegato rispettivamente al bilancio di previsione ed al conto consuntivo dello Stato e sono discussi ed approvati dal Parlamento.

I bilanci di previsione e i conti consuntivi devono essere trasmessi, in ogni caso, alla Corte dei conti entro 5 mesi dalla chiusura dell'esercizio. Il Presidente della Corte dei conti può proporre la decadenza degli amministratori e dei sindaci che non abbiano adempiuto ai precetti fissati nel presente comma o nel decreto del Presidente della Repubblica di cui all'articolo precedente.

Art. 17.

È abrogata ogni disposizione contraria alla presente legge.