

Centro di studi e piani economici

SOCIETÀ PER AZIONI

DIREZIONE E UFFICI: ROMA PALAZZO BEETHOVEN EUR TELEFONO 994843 - SEDE LEGALE: MILANO

"PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E IMPRESA PUBBLICA"

Convegno di studi: 18 e 19 gennaio 1963

Dott. LEO SOLARI

*"La programmazione economica delle partecipazioni statali
negli ultimi anni"*

Le esperienze attraverso cui è maturata la programmazione nell'ambito delle aziende a partecipazione statale.

Va subito precisato che questa relazione ha solo un carattere informativo. Aderendo alla richiesta degli organizzatori del Convegno cercheremo di presentare alcuni elementi di giudizio sui termini in cui si è svolta finora l'attività di programmazione delle partecipazioni statali.

Purtroppo, ragioni di tempo non ci hanno consentito di predisporre, come sarebbe stato nostro desiderio, un'ampia ed organica esposizione, che, per la natura degli argomenti, fino ad oggi non analizzati e comunque non sufficientemente approfonditi, avrebbe richiesto un impegno ben maggiore di studio e di ricerca. Dobbiamo pertanto scusarci delle carenze di questa relazione confidando, peraltro, che altri partecipanti a questo Convegno che, per la funzione da essi assolta, sono stati tra i protagonisti dell'attività di programmazione delle partecipazioni statali, integreranno le lacune di questa esposizione, permettendo sia di meglio valutare un'esperienza che - in una economia non ancora avviata verso una programmazione globale e caratterizzata pertanto da indirizzi non concertati, e quindi talora contraddittori - ha costituito una significativa tappa sulla via di una politica di piano, sia di disporre di una base adeguata di informazioni per confrontare detta esperienza con i compiti che il piano potrà assegnare all'impresa pubblica.

° ° °

Come altri aspetti del sistema delle partecipazioni statali anche la programmazione in atto in questo settore porta l'impronta di un approccio pragmatico e, più precisamente, di un graduale adattamento ad un mutato ordine di principi. Le funzioni ed esigenze originarie sono subentrate impostazioni nuove e talora sostanzialmente diverse, che si sono peraltro innestate nella logica del sistema introducendovi, senza brusche alterazioni, compiti di ordine diverso. Strutture ed attività organizzative hanno così acquistato una diversa qualificazione non solo sul piano formale, ma anche negli indirizzi concreti.

Nell'evoluzione dell'attività di programmazione delle partecipazioni statali si può scorgere appunto una tendenza a trasferire in un nuovo quadro, caratterizzato da intendimenti di pianificazione settoriale in funzione di obiettivi di politica economica e governativa, una esperienza scaturita fondamentalmente da esigenze di razionalità e di efficienza aziendale. E di questa matrice, così come, in genere, dei principi sui quali si è fondato finora il sistema delle partecipazioni statali, è opportuno tenere conto per valutare caratteristiche e problemi di una programmazione la cui articolazione è ancora in via di assestamento.

o

o

o

In numerose occasioni sono stati esaurientemente illustrati i motivi per cui nella grande impresa moderna si è venuta sempre più affermando l'esigenza di ba-

./.

sare le scelte di produzione e di investimento su una più approfondita presa di conoscenza dei fattori tecnici ed economici che condizionano l'efficacia delle decisioni. L'argomento è abbondantemente conosciuto, e ciò ci esime dal trattare questo aspetto. Riteniamo invece che meritino di essere puntualizzati i motivi del sorgere e del maturarsi dell'attività di programmazione nell'ambito delle partecipazioni statali.

L'esigenza di razionalizzare le scelte di produzione e di investimento, o, per usare una terminologia più appropriata, di programmarle, è affiorata al livello aziendale all'incirca contemporaneamente sia nelle imprese pubbliche che in quelle private. Nelle prime la spinta verso la programmazione è apparsa probabilmente più forte e più decisa, ma ciò è stato più che altro per l'impulso che ad essa è stato dato a livelli diversi da quello aziendale e in tempi successivi, principalmente - come vedremo in seguito - nelle sedi della direzione politica dell'attività delle aziende.

Se si vogliono fissare i tempi dell'evoluzione intervenuta nell'attività di programmazione si può dire che è al livello delle singole unità operative che hanno cominciato a manifestarsi i primi impulsi, ispirati alla necessità, maturata nel quadro di una tendenza verso una crescente razionalizzazione della condotta aziendale, di predeterminare, metodicamente, per un periodo più o meno lungo, i vari aspetti della struttura e della gestione aziendale sulla base di particolari rilevazioni tra loro coordinate in modo da fornire un organico sistema di

conoscenze prospettiche dei dati riguardanti l'impresa.

In un secondo tempo, invece, le spinte verso la programmazione maturatesi nelle aziende hanno operato al livello delle grandi holdings pubbliche, in relazione all'esigenza di definire, attraverso un esame congiunto delle prospettive aziendali, un quadro di convenienza economica coincidente con l'effettivo ambito operativo del gruppo.

o
o o

Per quanto riguarda l'I.R.I., il primo piano quadriennale è stato elaborato nel corso del 1955 e presentato ufficialmente al Consiglio dei Ministri (giacchè non esisteva ancora il Ministero delle partecipazioni statali) nel gennaio 1957. Si trattava di un piano quadriennale, valido inizialmente per il periodo 1957-1960, ma condizionato a revisioni annuali. Ogni anno si sono confrontate le previsioni con i risultati raggiunti nell'anno trascorso, si sono riesaminate le previsioni per i rimanenti tre anni, e si sono aggiunte le previsioni per un quarto anno. Mediante questa tecnica di scorrimento annuale, i programmi dell'I.R.I. restano permanentemente quadriennali e tutte le nuove iniziative possono essere programmate sulla base di un orizzonte previsionale sufficientemente vasto.

Il piano quadriennale ha introdotto nell'attività del gruppo I.R.I. un metodo di lavoro che ha permesso per la prima volta di precisare in concreto le responsabi

lità operative ai differenti livelli - IRI, Finanziarie e Aziende - stabilendo una serie di canali di comunicazione e di riscontro destinati a perfezionarsi con il progredire dell'esperienza.

Da un lato l'Istituto ha potuto individuare, attraverso l'esame contemporaneo degli sviluppi previsti per i settori controllati, le interconnessioni da tener presenti per l'armonizzazione dei vari programmi; in particolare inquadrando i fabbisogni finanziari dei vari settori, ha potuto determinare i termini del problema finanziario generale di gruppo che è chiamato a risolvere. Dall'altro lato, le finanziarie e le aziende hanno potuto vedere le direttive generali a lunga scadenza tradotte in programmi articolati, interpretabili anche al livello delle scelte aziendali, il che ha aumentato l'efficacia sia dell'azione di guida dell'Istituto che delle decisioni delle aziende.

o
o o

L'esperienza di programmazione dell'E.N.I. si ispira agli stessi principi informativi di quella sopra descritta dell'I.R.I. Il primo programma finanziario dell'E.N.I. per il triennio 1955-58 fu predisposto nel dicembre 1955. In seguito, la programmazione è stata posta su base quadriennale e, analogamente a quanto viene fatto all'I.R.I., i programmi vengono ora rivisti ed aggiornati di anno in anno.

Per quanto riguarda la programmazione dell'ENI

due particolarità meritano tuttavia di essere poste in lu
ce.

Come è noto, l'attività di ricerca degli idrocarburi è soggetta ad un forte grado di aleatorietà. Ciò dà luogo a notevoli difficoltà di programmazione, perchè nuovi ritrovamenti di giacimenti di idrocarburi possono modificare profondamente le prospettive di sviluppo delle imprese petrolifere. Questa particolarità ha grande impor
tanza specialmente nei primi anni di attività, quando l'en
tità dei giacimenti già ritrovati è modesta rispetto all'ammontare dei possibili nuovi ritrovamenti. Questi ulti
mi, infatti, possono avere un peso talmente forte rispetto alle riserve già accertate che le imprese possono trovarsi costrette a rivedere, anche in modo radicale, i programmi predisposti due, tre o quattro anni prima. In questa particolare situazione la programmazione deve essere di neces
sità estremamente flessibile e tale da permettere, se del caso, un pronto adattamento dei programmi alla mutata situazione aziendale. In seguito, man mano che aumenta l'am
montare delle riserve già accertate, l'attività di program
mazione risulta più facile, perchè essa può basarsi su uno stock di riserve tali che nuovi ritrovamenti potranno condurre soltanto in via eccezionale ad un radicale cambiamen
to della situazione aziendale e quindi dei programmi.

L'altra particolarità è dovuta alla struttura del gruppo ENI, che, come è noto, può considerarsi come una grande impresa petrolifera integrata. La gestione di un gruppo integrato del genere richiede una maggior coordin
a

zione dell'attività delle varie aziende operanti nelle diverse fasi della industria petrolifera, che vanno dalla ricerca e produzione di idrocarburi al trasporto mediante condotta o navi cisterna, alla raffinazione ed in fine alla distribuzione, per non parlare della petrolchimica e delle attività ausiliarie, quali, per esempio, la meccanica.

I legami esistenti fra le varie fasi e la necessità di uno sviluppo equilibrato delle stesse richiede un notevole sforzo di coordinamento e quindi di programmazione dell'attività del gruppo.

In conclusione, flessibilità ed al tempo stesso necessità di programmazione coordinata dell'attività delle varie aziende sono le caratteristiche salienti della programmazione del gruppo ENI.

Anche in altri settori che fanno capo al Ministero delle partecipazioni statali iniziative di programmazione - peraltro prevalentemente a livello aziendale - vennero iniziate già prima della costituzione del Ministero.

o
o

Contemporaneamente all'affermarsi dell'attività di programmazione al livello delle aziende e delle holdings ha cominciato a consolidarsi una concezione più avanzata del ruolo delle imprese pubbliche nello sviluppo economico.

Nel quadro di una politica economica incline ad un maggior impegno dei poteri pubblici nella risoluzione

di problemi e nell'esecuzione dei programmi di sviluppo - politica di cui prima autorevole testimonianza sul piano ufficiale è stato lo schema di sviluppo del ministro Vanoni - è venuta ad assumere crescente rilievo la possibilità di utilizzare le partecipazioni statali come strumento per la soluzione degli squilibri economici e sociali, primo fra tutti il problema del Mezzogiorno. Ciò ha comportato una progressiva evoluzione dell'attività di programmazione nelle partecipazioni statali. Con la legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali veniva introdotto l'obbligo di una programmazione che risultava pertanto collegata con il potere di direzione e di controllo del Ministero. La legge 29 luglio 1957 n. 534, stabilendo le note riserve per gli investimenti delle partecipazioni statali ha reso più evidente la responsabilità del Ministero nell'opera di programmazione.

Dal testo della legge si evince che al Ministero compete non solo di assicurare il funzionamento di un processo di sistematica programmazione nell'ambito delle attività da esso controllate, ma di curare anche che i programmi rispettino precise direttive per quanto riguarda gli investimenti nel Mezzogiorno. Ciò implicava in ogni caso una più sostanziale incidenza delle direttive pubbliche nella attività di programmazione delle partecipazioni statali.

L'impegno richiesto alle partecipazioni statali nel Mezzogiorno è divenuto l'aspetto più significativo, ma non l'unico, del nuovo ruolo delle partecipazioni statali nella politica di sviluppo economico del Paese.

Inquadrata nel contesto delle direttive stabilite

dalla legge e di quelle emanate dal ministero, la programmazione delle attività delle partecipazioni statali ha registrato un indubbio mutamento qualitativo, differenziandosi profondamente nei confronti della programmazione posta in essere nel settore privato ed acquistando una maggior qualificazione anche rispetto alle precedenti caratteristiche della programmazione delle partecipazioni statali. Gli atti del Ministero, e particolarmente la Relazione programmatica, hanno sistematicamente puntualizzato, come vedremo più avanti, il nuovo quadro in cui sviluppare l'attività di programmazione nell'ambito delle partecipazioni statali.

o

o

o

Gli sviluppi dell'impostazione della Relazione programmatica

Dall'esame dei programmi, delle direttive, delle circolari e, soprattutto delle quattro relazioni programmatiche presentate al Parlamento dall'istituzione del Ministero ad oggi, si può avere la conferma della sensibile evoluzione che ha avuto l'attività di programmazione delle partecipazioni statali nel corso di questi anni. In particolare l'analisi degli sviluppi intervenuti nell'impostazione della Relazione programmatica - sviluppi che riflettono in larga misura la progressiva qualificazione dei programmi di investimento delle partecipazioni statali nel

quadro dell'opera di coordinamento che la legge ha affidato al Ministero - può offrire utili elementi per seguire le diverse fasi di tale processo di qualificazione.

La prima relazione risultò fondata essenzialmente sui programmi, esposti in due parti distinte, dei due principali organismi che fanno capo al Ministero: del gruppo IRI e di quello ENI.

L'esposizione dei programmi era preceduta da una nota introduttiva che, sotto il titolo "Caratteri e limiti della Relazione programmatica", oltre a sviluppare alcuni concetti circa la natura del documento, tratteggiava i lineamenti di un sistema di rapporti tra l'azione del Ministero ed i diversi livelli delle strutture organizzative delle partecipazioni statali.

Merita di essere ricordato che mentre veniva elaborato questo documento si concludevano i lavori della Commissione Demaria sui programmi degli investimenti e dei finanziamenti dell'IRI e dell'ENI; Commissione creata dal Ministro delle partecipazioni statali per l'esame sia dei problemi metodologici dei rapporti tra i diversi livelli del sistema delle partecipazioni statali sia per lo studio dei programmi dell'IRI e dell'ENI per il quadriennio 1959/62 nonché per lo studio di alcune delle principali questioni connesse alla relazione di detti programmi.

La relazione della Commissione Demaria, nelle considerazioni conclusive sulla politica del Ministero delle partecipazioni statali, sottolineava, tra l'altro: "un posto centrale tra i compiti del Ministero occupa il coordinamento dei programmi di investimento delle varie impre

se a partecipazione statale e la riorganizzazione produttiva e commerciale di tali imprese". Essa proseguiva affermando che il Ministero "in relazione alle finalità ed alle possibilità di sviluppo dell'economia italiana" dovrebbe valutare gli effetti diretti ed indiretti di detti programmi ed "armonizzare", dopo le "necessarie modifiche" i programmi stessi. In particolare, valutazioni e previsioni, alle quali il Ministero giunga nell'esame, in collaborazione con gli altri dicasteri competenti, delle esigenze e possibilità di sviluppo degli investimenti, dovrebbero costituire "il punto di riferimento per la valutazione globale dei programmi di investimento delle imprese a partecipazione statale". "Una più dettagliata analisi" precisava la relazione Demaria "delle possibilità ed esigenze di sviluppo dei singoli settori dovrebbe consentire al Ministero delle partecipazioni statali la determinazione delle priorità sull'attuazione dei programmi di investimenti, sulla base di criteri di convenienza economico-sociale, e tenuto conto degli eventuali mutamenti di congiuntura".

Quest'imposizione, caratterizzata dal particolare accento posto sulla funzione attiva attribuita al Ministero nella definizione dei programmi, non fu formalmente recepita negli indirizzi del Ministero. Essa anticipava peraltro orientamenti che attualmente possono considerarsi, almeno in parte, virtualmente acquisiti al complesso di concezioni concernenti i compiti ed i poteri del Ministero.

La seconda Relazione programmatica, pur risultando sostanzialmente affine alla precedente, presentava alcune innovazioni il cui interesse superava i limiti di un

perfezionamento formale e di un ampliamento della documentazione offerta. Dotata di una ben più ampia articolazione essa denotava una tendenza verso una esposizione unitaria, atta a meglio delineare e qualificare, ai fini del giudizio del Parlamento, l'azione di coordinamento del Ministero.

La "Presentazione", non solo dedicava un ampio risalto all'analisi delle questioni di principio afferenti all'inserimento del sistema delle partecipazioni statali nella politica economica generale del Governo, ma comprendeva anche un quadro complessivo dell'azione svolta - ai diversi livelli - dal Ministero, dagli enti di gestione e dalle aziende dipendenti, nonché una sia pure sommaria esposizione generale dei programmi di investimento delle partecipazioni statali.

In merito alla funzione ed alla natura del documento la "Presentazione" precisava fin dall'inizio che "la Relazione programmatica ha la caratteristica di un documento politico nel senso che la sua funzione è quella di illustrare un particolare aspetto della politica economica perseguita dal Governo e che il Parlamento è chiamato ad esaminare e valutare. Quel che essa deve contenere, quindi, non è tanto l'indicazione di singoli interventi, quanto, appunto, la precisazione dell'indirizzo di politica economica che gli enti sono chiamati ad attuare in modo che il Parlamento possa essere messo in grado di giudicare della maggiore o minore aderenza a quell'indirizzo dell'attività svolta dalle aziende".

In conformità con questo preambolo, le successive argomentazioni erano dirette a sviluppare un modello di rap

porti tra i diversi livelli del sistema delle partecipazioni statali, modello in cui l'"inserimento" delle partecipazioni nella politica generale economica potesse conciliarsi con il "permanere delle responsabilità della gestione aziendale nell'ambito delle società operative".

Sul piano concreto dell'individuazione delle "linee di sviluppo delle attività produttive controllate dagli Enti" la seconda Relazione programmatica indicava anzitutto l'esigenza "della progressiva concentrazione dell'intervento diretto dello Stato" nei settori cosiddetti propulsivi, intendendosi per tali "tutti quei settori nei quali è necessario che si verifichi un determinato volume di investimenti affinché siano evitate strozzature che comprometterebbero l'equilibrata espansione dell'intero sistema economico nazionale". Ciò significa, ad esempio - prosegue il documento - l'impegno assunto da aziende che appartengono al settore pubblico per lo sviluppo della siderurgia e per la localizzazione nel Mezzogiorno dei possibili incrementi della capacità produttiva di tale industria, nonchè l'intervento delle stesse aziende, sempre nell'Italia Meridionale, per la valorizzazione delle risorse naturali e la creazione dei centri produttivi".

In particolare meritano di esser ricordati i concetti sviluppati in merito alla funzione da attribuire alle partecipazioni statali nella politica di industrializzazione del Mezzogiorno. Nella Relazione veniva fatto presente, al riguardo, che le imprese a partecipazione statale non possono limitarsi, nel Mezzogiorno ad intervenire nei settori propulsivi o di base, ma debbono estendere la loro

azione ad interventi più differenziati, intesi a suscitare nuove iniziative anche negli altri settori industriali.

Mentre veniva posto l'accento su temi specifici di qualificazione dell'intervento diretto dello Stato nell'economia in funzione di una politica di sviluppo, qualificazione che impegnava il Ministero all'elaborazione di un adeguato programma di investimenti, si precisava altresì che una seconda linea direttiva doveva individuarsi nella "non ingerenza del Ministero stesso nella gestione degli enti e delle singole imprese". "Al Ministero" - proseguiva la Relazione - "spetta l'emanazione di direttive generali, della cui attuazione sono responsabili i dirigenti gli enti o le imprese; e ad essi incombe conseguentemente l'obbligo di ricercare le più economiche ed efficienti soluzioni aziendali nel rispetto delle direttive impartite dal Ministero; solo così, d'altronde, è garantito l'assolvimento dell'obbligo della "economicità di gestione", cui le imprese a partecipazione statale sono tenute per la metà stessa della legge istitutiva del Ministero".

Una importante svolta nell'evoluzione del documento è stata rappresentata dalla terza Relazione programmatica. Questa ultima, per le sostanziali innovazioni che la caratterizzarono, costituì un atto chiaramente indicativo della volontà di definire una funzione determinante del Ministero nella pianificazione degli investimenti delle partecipazioni statali.

Anzitutto è da rilevare, sotto l'aspetto formale, il carattere unitario che presentava l'intera struttura del

documento. I programmi delle partecipazioni statali, anzi che essere sviluppati in capitoli distinti, di cui due dedicati ai principali enti di gestione (IRI ed ENI) ed il terzo delle altre attività, furono esposti, nella parte seconda, per settori produttivi, prescindendo dall'inquadramento organizzativo delle singole attività. In tal modo non solo risultava agevolata l'interpretazione di dati, previsioni e programmi in chiave di finalità di politica economica generale, ma ne derivava una esplicita manifestazione di emancipazione della "Relazione" dai limiti di una programmazione basata sulla semplice somma dei diversi piani degli organismi controllati. Coerentemente a quest'impostazione un rilievo sensibilmente maggiore veniva dato a tutti gli elementi utili ad offrire un quadro generale dei precedenti sviluppi, dei problemi e delle prospettive a medio termine dei diversi settori, considerati nel loro complesso, cioè su scala nazionale, onde consentire una più precisa valutazione - in termini di finalità pubbliche - di realizzazioni e programmi delle partecipazioni statali operanti in detti settori.

Informazioni e dati relativi agli investimenti dell'anno precedente erano accompagnati da elementi di giudizio sugli eventuali scarti verificatisi rispetto alle previsioni. E' evidente l'interesse che ciò rappresentava ai fini di una più completa documentazione del Parlamento sulle attività delle partecipazioni statali, risultando così accresciute le possibilità di controllo effettivo, da parte degli organi rappresentativi della volontà popolare, sulla rispondenza degli investimenti dell'impresa pubblica

alle direttive generali approvate dal Parlamento in sede di esame della precedente Relazione programmatica.

La terza parte del documento, dedicata agli "aspetti particolari dei programmi" conteneva, in aggiunta ai capitoli sui programmi per il Mezzogiorno e sui problemi del lavoro, già introdotti nella precedente Relazione, un nuovo capitolo sugli aspetti finanziari degli investimenti delle imprese a partecipazione statale. Quest'innovazione costituì uno degli aspetti più significativi nel processo di evoluzione della struttura della Relazione programmatica. Fornendo un panorama della dinamica delle varie forme di finanziamento nel quadriennio 1957-1960 e illustrando sia il programma finanziario per il nuovo anno sia alcuni problemi di una politica finanziaria per le partecipazioni statali, il capitolo in questione introduceva, almeno in prospettiva, un ulteriore elemento di qualificazione dell'azione del Ministero ai fini del coordinamento delle attività delle partecipazioni statali nel quadro della politica economica generale del Governo.

L'aspetto più caratteristico dell'impostazione della terza Relazione fu peraltro rappresentato dai concetti espressi in merito ai compiti delle partecipazioni statali ed all'inserimento di queste ultime nella politica e economica generale dello Stato. Più nettamente che nei precedenti documenti veniva posto l'accento sulle finalità essenziali dell'impresa pubblica, che furono così riassunte:

- Realizzare alcune esigenze economico-sociali di fondo, assicurando, in particolare lo sviluppo di determinati "ser

vizi" di importanza essenziale per il raggiungimento di un più elevato tenore di vita e per facilitare e stimolare il sorgere di nuove iniziative.

- Cercare di conseguire un più elevato saggio di crescita di lungo periodo ed uno sviluppo equilibrato del sistema economico nazionale, facendo leva, fra l'altro, su una politica diretta ad assicurare a certi settori, la cui espansione può influire in modo determinante sul saggio di crescita dell'economia italiana, uno sviluppo sostenuto e costante, non subordinato, quindi, a situazioni contingenti di mercato ed a prospettive di profitto di breve periodo.

- Sviluppare un'azione antimonopolistica, soprattutto per quanto riguarda la neutralizzazione degli effetti negativi derivanti dalla condotta economica di alcuni grandi complessi industriali.

- Favorire la riorganizzazione di alcuni settori (in particolare quello meccanico) le cui difficoltà, connesse essenzialmente a deficienze strutturali, hanno una ragguardevole incidenza nella situazione economico-sociale del Paese.

In relazione a tali finalità la Relazione prospettava un'interpretazione particolarmente avanzata dei termini in base ai quali dovrebbe giudicarsi dell'economicità delle scelte nell'ambito del sistema delle partecipazioni statali.

"L'economicità di ogni iniziativa - si affermava - deve essere considerata con riferimento all'intero gruppo delle aziende (ossia dell'intero sistema delle partecipazioni statali; N.d.A.) e, più ampiamente, alle esigenze dello

sviluppo economico globale, la cui analisi, al limite, impegna la responsabilità dei soggetti cui è affidata la politica economica governativa: Ministero delle partecipazioni statali, Comitato Interministeriale per le partecipazioni statali, Consiglio dei Ministri".

L'accentuazione del carattere pubblicistico del sistema delle partecipazioni statali non entrerebbe in conflitto, proseguiva la Relazione, con le esigenze dell'economia di mercato. Lo Stato svolgendo l'azione propulsiva rispondente ai già menzionati criteri di economicità generale attraverso le imprese da esso controllate ed eventuali nuove iniziative produttive può contribuire ad eliminare ostacoli allo sviluppo dell'economia di mercato che possono derivare dalla deficienza, in determinate zone, di iniziative imprenditoriali o dalla cristallizzazione in strutture monopolistiche. In particolare la programmazione dell'impresa pubblica, ispirata ad una posizione "attiva" rispetto alle situazioni di mercato, cioè all'esigenza di operare in vario modo per dilatare le prospettive di normale sviluppo della domanda, può efficacemente contrastare la tendenza dell'operatore privato ad adeguare i programmi produttivi alle situazioni correnti senza tener conto delle modificazioni sostanziali che tali situazioni potrebbero registrare in conseguenza di programmi innovatori in certi settori e di una più estesa valorizzazione delle risorse disponibili.

Nel quadro di questi principi dovrebbero essere considerati compiti e responsabilità del Ministero delle

partecipazioni statali. Al riguardo la Relazione faceva si
gnificativamente notare che "dovranno essere affrontati al
cuni problemi di fondo concernenti la precisazione, diver-
sificazione e suddivisione di compiti tra Ministero, enti
ed imprese". Sotto certi aspetti - proseguiva la Relazio-
ne - la prassi richiederà alcuni perfezionamenti ed appro-
fondimenti al fine di consentire al Ministero una più tem-
pestiva ed adeguata conoscenza dei singoli programmi di
sviluppo, una più efficace valutazione dei loro probabili
effetti e, quindi, una più organica partecipazione del Mi-
nistero stesso alla formulazione delle linee di sviluppo
dei singoli settori".

Da tutte le citazioni e considerazioni sopra ri-
portate in merito alla terza Relazione programmatica e, in
particolare, da quanto in essa prospettato circa i compiti
e le responsabilità del Ministero delle partecipazioni sta-
tali, appare evidente la convergenza del documento con l'im-
postazione della relazione della Commissione Demaria. Si
potrebbe forse osservare che la preoccupazione di sottoli-
neare le condizioni per un completo impegno delle parteci-
pazioni statali in una politica di sviluppo equilibrato
portò ad affermazioni suscettibili di apparire troppo ac-
centuate tenute conto dei limiti naturali posti dalle ca-
ratteristiche del sistema delle partecipazioni statali non
chè dei limiti inerenti alla politica economica generale
del Paese. E' tuttavia da considerare che precisazioni in
merito a certi condizionamenti - troppo ovvii per essere
oggetto di discussione - potevano forse giudicarsi super-
flue.

D'altra parte, eventuali riserve circa il disagio di certe formulazioni hanno scarsa rilevanza di fronte al significato politico di un testo che, considerato nel suo complesso, rappresentò un'interessante anticipazione di temi destinati ad assumere un pieno risalto nel quadro della problematica di una politica di piano e - ciò che ancor più conta - segnò un passo decisivo nella qualificazione del documento come atto conclusivo della partecipazione del Ministero alla definizione dei programmi delle partecipazioni statali e come testo delle linee generali, sulle quali il Parlamento è chiamato a pronunciarsi, di detti programmi.

La quarta Relazione programmatica, pur considerando, nella parte introduttiva, il problema dei criteri di economicità con precisazioni dirette ad eliminare eventuali equivoci che la lettura di concetti isolati del precedente documento poteva provocare, risultò sostanzialmente coerente con i principi fondamentali che avevano ispirato la terza Relazione.

La nota peculiare di quest'ultimo documento fu rappresentata dalle concezioni sviluppate in tema di definizione di compiti e prospettive dell'impresa pubblica in una politica di piano.

In particolare veniva sottolineata "la stretta correlazione di reciproca qualificazione tra una politica di piano intesa a realizzare, nell'ambito di un'economia di mercato, un processo accelerato di rimozione degli squilibri della struttura economico-sociale del Paese e il compito delle partecipazioni statali", che, si precisava non

dopo, potevano "fornire un apporto essenziale non solo nell'attuazione, ma anche nell'elaborazione degli obiettivi". Si poneva così in evidenza l'importanza decisiva di una determinata capacità strumentale dell'impresa pubblica per l'attuazione di un piano diretto ad incidere profondamente sulle cause dei maggiori squilibri della vita economica e sociale nazionale.

Per quanto riguarda i compiti del Ministero nella definizione dei programmi delle partecipazioni statali l'ultima relazione presentata al Parlamento portava una nuova e più concreta specificazione. Affermando che nell'ambito della nuova fase politica si poneva il problema, oltre che di completare opportunamente il processo di riordinamento delle attività controllate, anche di affinare l'organizzazione del Ministero, il documento indicava una delle condizioni pregiudiziali per assicurare la massima efficienza dello strumento delle partecipazioni statali nell'attuazione di una politica di piano.

Considerazioni sulla natura giuridica della Relazione programmatica

A questo punto ci sembra opportuno formulare alcune considerazioni intorno alla natura giuridica della Relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali; non certo al fine di applicare a tale documento una etichetta formale, ma per determinare la obiettiva funzione attribuita dall'ordinamento giuridico a tale atto, la "causa", in senso giuridico, di esso.

È necessario, a nostro avviso, tener presente che la Relazione programmatica deve essere considerata sotto un duplice profilo: come atto sottoposto all'esame del Parlamento, e quindi nella sua funzione nei riguardi di tale supremo organo legislativo, e come atto rivolto agli enti autonomi di gestione, e quindi nella sua funzione nei confronti di tali soggetti.

La funzione che l'ordinamento giuridico assegna alla Relazione programmatica nei confronti del Parlamento, può essere compresa attraverso un'indagine che sappia valutare anche la funzione svolta da altre relazioni sottoposte da organi governativi al Parlamento, ad essa assimilabili; tali, in primo luogo, la relazione annuale sulla situazione economica del Paese che il Ministro del Tesoro (e nella recente prassi il Ministro per il Bilancio ed il Ministro per il Tesoro) deve presentare ogni anno al Parlamento (1) e la relazione sull'attività di coordinamento del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, trasmessa annualmente al Parlamento dal Presidente di quel Comitato (2).

Tali documenti devono essere inquadrati fra le manifestazioni rivelatrici della nuova configurazione dei rapporti fra Parlamento e potere esecutivo negli Stati moderni. I fenomeni (rilevati da un'amplessissima letteratura giuridica, sociologica ed economica) della "crisi" della funzione legislativa, incapace di dominare con norme generali ed estratte la sempre più complessa realtà economico-

(1) Legge 21.8.49, n. 539, art. unico; Legge 1.2.51, n. 29, art. 2

(2) Legge 18.3.59, n. 101, art. unico.

sociale; dell'espandersi dell'attività amministrativa avente come oggetto l'economia; dell'ampliarsi dei poteri normativi della pubblica amministrazione, hanno condotto a cercare nuove forme di rapporti tra potere esecutivo e Parlamento. Si è constatata la incapacità dei tradizionali strumenti di informazione posti a disposizione del Parlamento (interrogazioni, interpellanze, mozioni, commissioni speciali di inchiesta) per garantire una conoscenza effettiva della situazione economica e della politica economica del Governo, e si è rilevata, di conseguenza, la difficoltà per il Parlamento di svolgere efficacemente quella funzione di indirizzo politico generale che la Costituzione attribuisce ad esso.

Le relazioni, sopra ricordate, degli organi del governo svolgono, pertanto, una duplice funzione. Esse garantiscono anzitutto, una informazione intorno alla realtà economica di fatto, con riferimento al Paese nel suo complesso (Relazione Generale sulla situazione economica del Paese) od a particolari zone geografiche di esso (Relazione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno) ed a settori economici individuati con riferimento alla natura dei soggetti che vi operano (Relazione programmatica del Ministro delle partecipazioni statali (1)).

./.

(1) In particolare sulla Relazione Generale sulla situazione economica del Paese si veda: Eusema, Il bilancio dello Stato, delle Regioni e degli enti pubblici minori, Milano 1950; Cofani, Bilancio dello Stato e bilancio economico nazionale, Riv.Banc. 1959-50; Gola, Ancora in tema di spese pubbliche e reddito nazionale, Riv.Banc. 1951, 1-2; Papi, Contabilità pubblica, contabilità nazionale e agire dello Stato, Giornale degli Economisti, 1955, 89; Stamatì, Bilancio economico nazionale e bilancio nazionale, Riv.Dir. Fin. 1949, I°, 48.

Tale informazione relativa alla realtà di fatto è accompagnata dall'informazione intorno alle linee di politica economica che il governo si propone di seguire per modificare tale realtà o per influire, comunque, su di essa. La descrizione della politica da seguirsi nei settori oggetto delle rispettive posizioni ha assunto, anzi, sempre maggior rilievo nelle recenti relazioni (1) e costituisce, sostanzialmente, il vero terreno di discussione in Parlamento ed il reale termine di riferimento intorno al quale il controllo politico dell'organo legislativo può esercitarsi. La semplice lettura degli atti delle discussioni parlamentari concernenti i documenti dei quali ci occupiamo, convince della validità della nostra osservazione.

Se si guardi invece, alla funzione svolta dalla relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali nei riguardi degli enti di gestione essa ci appare come un atto che è espressione del potere di indirizzo del Ministro nei confronti di tali enti. Attraverso la Relazione programmatica, cioè, il Ministro non si limita a svolgere attività di informazione nei confronti del Parlamento, ma eserci-

./.

(1) Così, a complemento della Relazione generale sulla situazione economica del Paese, il Ministro La Malfa ha presentato al Parlamento una Nota Aggiuntiva, dedicata al "Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano", la cui parte finale contiene un'ampia indicazione degli "obiettivi e strumenti della programmazione". La Relazione sull'attività di coordinamento del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno del 1952, si apre con una vasta "premessa generale" che espone le linee della "politica per il Mezzogiorno". La Relazione programmatica del Ministro delle partecipazioni statali per il 1952 contiene una prima parte dedicata alla esposizione della politica delle partecipazioni statali nel quadro della "politica di sviluppo".

ta il proprio potere di delineare l'indirizzo generale della attività degli enti di gestione. Tale potere è chiaramente attribuito al Ministero delle partecipazioni statali dalla legge del 1955, che, seguendo lo schema suggerito dai precedenti documenti governativi intorno al riordinamento delle partecipazioni statali, affida al Ministero stesso il compito di indicare le finalità di interesse pubblico che le attività degli enti autonomi di gestione delle partecipazioni statali devono perseguire ed i principali mezzi a ciò idonei. (1)

La relazione programmatica si pone appunto come il documento contenente l'indicazione dell'indirizzo generale che gli enti autonomi devono rispettare; spetta a questi ultimi tradurre tale indirizzo di scelte di impresa e di trasmetterlo, in quanto tali, alle società operanti.

Valutando la relazione programmatica quale nella esperienza reale si è venuta configurando ci si potrebbe forse chiedere se essa è aderente al dettato dell'art. 10 della legge 22 dicembre 1955, n.1589, che prescrive la presentazione di "una relazione programmatica per ciascuno degli enti autonomi di gestione". Ci tratterebbe di valutare se riserve possono essere avanzate, sulla base di un'interpretazione strettamente letterale del testo, per la presenza, nel documento, di valutazioni, di consuntivi, di previsioni e di programmi vari per contenuto e per estensione temporale e, so-
./.

(1) Relazione conclusiva presentata dal Ministro La Malfa al Consiglio dei Ministri il 9/4/51, sulla riorganizzazione delle partecipazioni economiche dello Stato; Relazione del Presidente della Commissione speciale per la riforma dello Statuto dell'IRI, prof. Orio Giacchi, presentata il 31/8/54.

prattutto, per il mancato riferimento ai singoli enti di gestione della esposizione.

Riserve del genere non dovrebbero, tuttavia, considerarsi fondate. Il riferimento dell'art.10 della legge n. 1589 ai programmi dei singoli enti di gestione non può significare, infatti, l'obbligo di una esposizione autonoma e separata dei vari enti; esso implica semplicemente la necessità di un'elaborazione del documento sulla base degli elementi consuntivi e programmatici forniti dai vari enti di gestione. L'esigenza di un'adeguata conoscenza della situazione dei singoli enti può considerarsi, d'altronde, soddisfatta dall'obbligo di presentazione, in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali, del bilancio consuntivo degli enti.

Neppure sembrano fondati i dubbi intorno alla legittimità della estensione quadriennale di talune previsioni contenute nella Relazione. Il carattere di tale documento - che non è certo assimilabile ad un atto di contabilità nazionale, nè può considerarsi parte integrante del bilancio di previsione del Ministero - esclude che previsioni e programmi debbano necessariamente essere formulati su base annuale. Può dirsi, al contrario, che la necessità di indicare chiaramente le linee della politica economica del Governo nel settore delle partecipazioni ed i programmi di massima degli enti di gestione, rende indispensabile che l'estensione cronologica della esposizione vada al di là dei limiti annuali.

./.

Principi su cui articola la programmazione delle partecipazioni statali

L'attività di programmazione dell'ambito delle partecipazioni statali si è andata continuamente perfezionando negli ultimi anni, ma alcune sue caratteristiche sono rimaste sostanzialmente immutate. Il sistema poggia fundamentalmente sulle due spinte che sin dall'inizio si sono manifestate, e cioè quella di natura aziendale e quella ai livelli politici.

Al livello politico l'iniziativa del Ministero delle partecipazioni statali si esplica soprattutto attraverso l'indicazione degli obiettivi e delle linee di sviluppo delle attività produttive controllate e la determinazione dei settori nei quali concentrare l'intervento e delle zone verso cui debbono essere indirizzati gli investimenti.

Al livello delle aziende, la capacità tecnica di giudizio di cui esse autonomamente dispongono si traduce nella formulazione delle linee programmatiche ritenute più consone al quadro di convenienza aziendale. Naturalmente, per il fatto stesso di essere inserite nel sistema delle partecipazioni statali, le indicazioni delle aziende possono tendere a differenziarsi dalle scelte programmatiche delle imprese private.

La mediazione tra le spinte aziendali e le direttive politiche è svolta dagli enti di gestione, restando fermo peraltro che ad essi non competono decisioni in merito agli interessi, anche economici, della collettività nazionale considerata nel suo insieme. Gli enti per quanto concerne l'individuazione di tali interessi debbono attenersi esclusivamente alle direttive stabilite dalla legge e dal Ministro. La loro competenza riguarda la scelta dei mezzi, attraverso una valu-

tazione compiuta sul piano di una economicità di gruppo, per l'attuazione dei compiti assegnati dall'organo politico.

L'ente di gestione deve accertare l'effettiva rispondenza dei programmi elaborati dalle aziende con gli indirizzi formulati dal Ministero e inoltre coordinare i vari programmi aziendali in un quadro organico di convenienze adeguato all'ambito operativo del gruppo controllato. La programmazione dell'ente di gestione si integra in tal maniera con la programmazione aziendale che la presuppone, modellandola secondo le indicazioni del potere politico.

La rispondenza dei programmi elaborati dalle aziende con le direttive politiche riceve un ulteriore riscontro in sede di elaborazione della Relazione programmatica da parte dello stesso Ministero.

Solo con l'intervento del Ministero si giunge al giudizio definitivo sugli interventi da realizzare, ed in particolare sul volume complessivo degli investimenti, sui mezzi più opportuni di finanziamento, sugli investimenti programmati nei singoli settori e sulla rispondenza dei programmi ai compiti ed ai limiti fissati dalle leggi.

Il processo di formazione dei programmi delle partecipazioni statali ha, dunque, pur nel contesto di una programmazione dal "basso", un carattere composito, corrispondente alla pluralità di livelli in cui si articola la struttura organizzativa del sistema. Nell'interscambio di esperienze e di valutazioni fra i diversi livelli di competenza e di responsabilità i programmi che riflettono le indicazioni delle singole unità operative, coordinati dagli enti di gestione, si affinano e divengono, attraverso una continua mediazione ed integrazione di scelte micro e macro-economiche, il programma genera-

le di cui è documento ufficiale la Relazione programmatica del Ministero.

benchè l'elaborazione dei programmi delle partecipazioni statali sia, come si è detto, il risultato di un processo di formazione a più livelli, che trova la sua conclusione solo nella programmazione generale stabilita dal Ministero, la traduzione in progetti specifici, se già non definiti, dei singoli programmi, l'esecuzione ed i tempi di attuazione restano compito e responsabilità delle aziende.

Ciò si spiega con la natura del sistema delle partecipazioni statali e tenendo presenti le implicazioni necessarie della logica del mercato. Condizioni e prospettive possono subire improvvise e spesso notevoli variazioni. Lo sviluppo tecnologico, in rapida evoluzione, può creare le premesse per nuove occasioni di investimento, oppure consigliare l'abbandono e la sostanziale modificazione di progetti già decisi. La pretesa di realizzare i programmi anche nel caso di sostanziali mutamenti delle ipotesi in base alle quali essi sono stati formulati non avrebbe fondamento sulla base della concezione del sistema, e porterebbe di fatto a gravi inconvenienti.

La programmazione nell'ambito delle imprese pubbliche mantiene dunque il suo carattere composito e flessibile anche dopo l'approvazione finale della Relazione programmatica. L'attività di programmazione delle aziende non si esaurisce nella presentazione dei programmi e quella del Ministero non si esaurisce nella loro approvazione. Vi è un processo continuo e permanente di incontro e di riscontro delle rispettive sfere di competenza e di responsabilità, ed è questo, a nostro avviso, l'aspetto più significativo ed originale dell'attività di programmazione nell'ambito delle partecipazioni statali.

Misure concernenti l'azione di guida del Ministero nella programmazione delle partecipazioni statali

Ci sembra che quanto si è detto consenta di dar atto della tendenza verso un graduale affinamento dell'azione di guida e coordinamento spettante al Ministero.

Nel valutare gli sviluppi che questa tendenza ha avuto in concreto bisogna tener conto di un complesso di fattori obiettivi, tra cui i condizionamenti connessi alla natura stessa del sistema delle partecipazioni statali, l'assenza di una programmazione globale dell'economia italiana e, infine, la difficoltà di adeguare una struttura ministeriale di tipo tradizionale, anche se di recente costituzione, a compiti che richiedono una approfondita esperienza economica ed industriale.

Oggi, in relazione soprattutto alle prospettive di una programmazione globale, il problema della funzione del Ministero nel processo di programmazione delle partecipazioni statali merita di essere opportunamente riconsiderato.

Sembra evidente che nel quadro di una politica di piano le responsabilità del Ministero siano destinate ad accentuarsi e che pertanto debbano essere studiate le misure opportune per porre il dicastero in condizioni di svolgere nel modo più efficiente possibile la necessaria azione di guida e di coordinamento.

Molteplici sono, naturalmente, le istanze che al riguardo vanno prospettate. Ci limiteremo ad accennare solo ad alcune di esse. Una prima fondamentale esigenza è

./.

rappresentata dall'acquisizione, da parte del Ministero, di una capacità di giudizio autonomo non solo per quanto riguarda i problemi generali di politica economica, ma anche per ciò che concerne un'ampia gamma di conoscenze specifiche che sono la base imprescindibile per una concreta e razionale attività di coordinamento. Ciò, come già osservato sopra, comporta una riforma che consenta al Ministero di disporre in misura adeguata di personale specializzato.

La possibilità del Ministero di raggiungere una capacità di giudizio autonomo è la premessa per un sistema di rapporti che consenta la definizione dei programmi in termini di organica collaborazione tra il Ministero e gli enti di gestione. Tale collaborazione è indispensabile non solo per assicurare una pronta rispondenza dell'azione dell'impresa pubblica alle direttive del piano, ma anche per permettere la valorizzazione, nell'attività di programmazione, del vasto patrimonio di esperienze e di informazioni che le partecipazioni statali possono porre a disposizione. Questo contributo alla formazione degli obiettivi e dei comandi del piano può avere una portata non limitata alle scelte riguardanti direttamente le partecipazioni statali.

Tenuto conto del vasto quadro in cui si articola l'impresa pubblica in Italia, il piano può trovare nelle partecipazioni statali, opportunamente inserite, uno strumento fondamentale di conoscenza delle condizioni e dei

problemi di una politica di sviluppo. Ciò presenta un evidente interesse anche sotto il profilo dell'organizzazione delle condizioni di una pianificazione democratica, che, per l'ampia base di consultazione su cui si deve basare, è naturalmente esposta alle pressioni che i vari gruppi di potere e di interesse tenderanno ad esercitare per modificare a proprio vantaggio gli obiettivi e le decisioni del piano. Sia per quanto riguarda le scelte sia, ancor più, per ciò che concerne il processo decisionale, l'impresa pubblica può rappresentare, nel contrasto degli interessi, una forza che si richiama agli stessi fini di una utilità generale che ispirano la politica di piano.

Un'altra condizione essenziale deve individuarsi nella adozione di misure che consentano agli organi competenti del Ministero di disporre del tempo necessario per un meditato esame dei programmi presentati dagli enti di gestione. Attualmente tra il momento in cui pervengono al Ministero i documenti ove sono esposti detti programmi ed il termine entro il quale la Relazione programmatica deve essere presentata al Parlamento intercorre solo un mese.

E' chiaro che in un tempo così breve è praticamente impossibile procedere ad una revisione, anche solo parziale dei programmi. Perchè l'esame dei programmi possa realizzarsi in modo organico si richiede che precedentemente il servizio incaricato di tale esame possa disporre di stralci di detti programmi, oppure sia posto in grado di seguire direttamente presso gli enti di gestione il processo di definizione dei piani di investimento. Ciò potrebbe

./.

essere realizzato attraverso comitati ad hoc cui partecipino rappresentanti del Ministero e degli enti. Sarebbe altrimenti necessario - ma tale soluzione sarebbe meno efficiente ai fini proposti - allungare il periodo intercorrente tra la trasmissione delle relazioni degli enti di gestione e la presentazione della Relazione Programmatica del Ministero o esigendo la consegna delle prime con un notevole anticipo oppure stabilendo che il documento del Ministero possa essere presentato al Parlamento alcuni mesi più tardi della scadenza prevista. In questo secondo caso, però, si richiederebbe una modificazione della legge che statuisca che la Relazione programmatica debba essere trasmessa al Parlamento in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero, cioè entro il 31 gennaio.

Si pone poi il problema di una sistematica articolazione quadriennale dei programmi delle imprese a partecipazione statale esposti nella Relazione programmatica del Ministero. Come già si è detto, questo documento, pur fornendo per gli investimenti complessivi previsioni relative ad un anno soltanto, riflette in una certa misura un sistema di programmazione pluriennale ad avanzamento annuale. In effetti il documento presenta previsioni quadriennali per gli investimenti nel Mezzogiorno e fornisce per vari settori indicazioni su obiettivi fisici quadriennali. Anche per quanto riguarda l'occupazione vengono formulate previsioni per il quadriennio.

E' superfluo soffermarsi sull'illustrazione dei motivi

vi per cui la formulazione ed esposizione di programmi pluriennali può giovare per una miglior valutazione degli indirizzi delle partecipazioni statali e delle implicazioni che i programmi del settore comportano per i futuri sviluppi della politica economica governativa.

Basti qui sottolineare che detta istanza acquista ora un rilievo particolare in relazione alla impostazione di una politica di programmazione globale dell'economia nazionale. Come è noto, è previsto che quest'ultima si sviluppi su piani pluriennali.

Si dovrebbe quindi provvedere a sincronizzare la programmazione delle partecipazioni statali con la durata dei piani nazionali.

Fino ad oggi l'opportunità di presentare ufficialmente un piano pluriennale per le partecipazioni statali poteva forse apparire discutibile, e ciò a prescindere da ogni valutazione di ordine giuridico circa l'interpretazione di quanto disposto dall'art. 10 della legge 1589. Si poteva, infatti, temere che l'esposizione di programmi pluriennali fosse suscettibile di introdurre un fattore di rigidità nella dinamica di un sistema che richiedeva, per conservare la massima vitalità, un costante adeguamento alle mutazioni delle condizioni di mercato e di sviluppo tecnologico. In particolare si doveva tener conto della difficoltà di avanzare previsioni attendibili in merito ad un aspetto essenziale della programmazione degli investimenti: la copertura del fabbisogno finanziario. In effetti, mentre abbastanza agevole poteva risultare la formulazione

./.

di un programma annuale di finanziamento degli investimenti, appariva pressochè impossibile, tenuto conto della mutevolezza dei fattori che condizionano le possibilità di approv vigionamento finanziario, avanzare analoghe previsioni per un periodo di più anni.

L'esistenza di una programmazione globale dell'economia dovrebbe, peraltro, almeno in linea di principio, rendere meno complesso anche tale problema. In ogni caso l'assenza o la scarsa attendibilità di previsioni di copertura su scala pluriennale del fabbisogno finanziario non potrebbero pregiudicare l'interesse di una sistematica formulazione dei programmi delle partecipazioni statali su una base di quattro o cinque anni.

Infine è da tener presente il significato che, per una opportuna articolazione dei rapporti tra i vari livelli del sistema delle partecipazioni statali nell'attività di programmazione, presenta un'accentuazione di determinati poteri del Ministero, specialmente per quanto concerne i finanziamenti. Un accrescimento delle responsabilità del Ministero nel finanziamento delle aziende a partecipazione statale è una logica conseguenza che si può trarre dalla prospettiva di sensibili modificazioni che - in relazione soprattutto ad una politica di piano che attribuisca una funzione preminente allo strumento dell'impresa pubblica - potranno intervenire nella struttura delle fonti di finanziamento del sistema delle partecipazioni statali.

Mentre da una parte, in connessione con i maggiori compiti alle partecipazioni statali e con la tendenza ad

una accelerazione del processo di rinnovamento tecnologico, vi sarà l'esigenza di disporre di risorse ben maggiori che nel passato, si avrà, dall'altra, una riduzione delle possibilità di autofinanziamento - in corrispondenza del fenomeno, che si manifesta attualmente in tutto il mondo - dell'erosione dei margini di profitto. Inoltre, l'adempimento di certe direttive del piano potrebbe imporre per determinati settori comportamenti difficilmente compatibili con il ricorso al mercato azionario. Ciò significa che si dovrà attribuire maggior rilievo ad altre forme di finanziamento.

La maggior incidenza che l'azione ministeriale dovrà avere nella risoluzione dei problemi di finanziamento delle partecipazioni statali sarà, d'altra parte, un elemento che contribuirà a portare su basi più organiche la partecipazione del Ministero alla programmazione delle attività da esso controllate. E' anche alla luce di tale prospettiva che meritano di essere considerate proposte come quella relativa all'istituzione presso il Ministero di un fondo per il finanziamento di certi programmi delle aziende a partecipazione statale.

Indicazioni di un'esperienza

Concludendo, riteniamo si debba riconoscere che la programmazione delle partecipazioni statali è venuta gradualmente qualificandosi in questi anni come metodo per adeguare sistematicamente le scelte delle imprese del settore in materia di investimenti agli obiettivi di politica ./.

ca economica del governo. Essa, naturalmente, è stata condizionata da varie circostanze, tra cui in primo luogo, come già si è detto, l'assenza di un piano globale dell'economia nazionale. E' superfluo ricordare infatti che è nell'ambito di un programma generale che l'impresa pubblica trova il quadro più idoneo e congeniale per l'adempimento delle sue funzioni. Mancando tale quadro, la programmazione dell'impresa pubblica, per quanto ampio e strategicamente qualificato sia il complesso dell'attività che essa controlla e per quanto intenso ed organico sia lo sforzo di coordinamento, non può non incontrare i limiti di una pianificazione settoriale.

Si potrebbe anche osservare che il processo di programmazione si è localizzato prevalentemente al livello delle unità operative e che ai livelli superiori esso si è manifestato soprattutto come coordinamento finanziario o come verifica dell'attuazione di determinate direttive di carattere generale.

Peraltro il confronto con i risultati ottenuti - oltre a testimoniare l'efficacia che lo strumento dell'impresa pubblica può avere in una politica volta a sanare squilibri, eliminare strozzature, incentivare e tutelare lo sviluppo del mercato - offre un'indicazione del contributo recato, per il conseguimento di detti risultati, dalla programmazione attuata nell'ambito delle partecipazioni statali. Mentre si deve prendere atto dell'opportunità - soprattutto se si tien conto della maggior specificazione di compiti che la pianificazione nazionale comporterà per l'im-

presa pubblica - di misure atte a garantire una maggior incidenza di coordinamento ministeriale nell'attività di programmazione delle partecipazioni statali, occorre obiettivamente valutare l'interesse del quadro concettuale in cui è venuta a collocarsi la programmazione delle partecipazioni statali. In particolare merita di essere considerata l'istanza di un sistema di rapporti che concili l'esigenza di programmi organici ispirati alle direttive della politica economica governativa con il principio di un'adeguata flessibilità e di un'autonomia aziendale indispensabile per un'efficiente condotta imprenditoriale in un'economia di mercato. Si tratta di un'esperienza che in ogni caso offre un punto di riferimento nell'elaborazione di una politica di piano che intenda realizzare i propri obiettivi lasciando un ampio campo ad un sistema di scelte decentrate.