

Il convegno Cespe-Csirs sulle nomine negli enti pubblici

Democrazia per risanare la vita economica

La crescita del ruolo del Parlamento, nella gestione democratica dell'economia, ha bisogno di nuovi strumenti e sviluppi - Direttive di governo e programmazione implicano, al tempo stesso, l'effettiva autonomia e la completa responsabilizzazione della gestione imprenditoriale



Eugenio Peggio



Stefano Rodotà

Due crisi intrecciate

Nel settembre scorso, mentre cominciava l'attuazione dell'accento programmatico a sei e più anni si faceva la esigenza di regolarizzare la situazione delle dirigenze di vari e importanti istituti di credito e in vista del dibattito sulla nuova legge che disciplina le nomine negli enti pubblici, la Direzione del Pci approvò un documento in materia di nomine i cui punti focali erano: la fine della lottizzazione delle cariche tra partiti e correnti, la scelta delle persone in base ai criteri di competenza e coerenza con fini dell'ente, l'esercizio effettivo della funzione di indirizzo e controllo da parte del Parlamento (di cui è aspetto rilevante il parere preventivo sulle proposte di nomina avanzate dal governo). In quel documento erano contenuti rilevanti richiami ad una nuova « filosofia » del governo pubblico dell'economia che, incentrati sulla programmazione, si risolvevano in un indirizzo integrato di democratizzazione, efficienza e moralizzazione.

Elementi di un tale indirizzo si ritrovano ora nella legge di riconversione industriale e in quella sulle nomine. Ma si è ancora ben lontani da una riforma globale della materia e soprattutto da una prassi governativa realmente nuova. Per questo i due Centri studi del Pci per l'economia e per lo Stato (CESPE e CSIRS) hanno indotto un convegno, avvenuto ieri a Roma, col duplice fine di approfondire questa tematica sotto il profilo storico-politico, istituzionale e normativo e di coinvolgere in questo confronto le altre forze specializzate, gli operatori. Il convegno - il cui carattere politicamente composito è subito risultato dalle relazioni e dalle comunicazioni - si presenta, dunque,

come un momento del più vasto dibattito sociale e politico del Parlamento. Siamo in presenza dell'intrecciarsi di due crisi che è giusto definire storiche: la crisi del sistema di potere della Dc, e la crisi del modello di sviluppo di cui quel sistema ha costituito lo stesso tempo la macchina di comando e il portatore. L'intervento pubblico nell'economia ha una lunga storia, inizialmente la soluzione non sta nel rifiuto della guida politica, sta nel rifiuto della sua degenerazione. La fuga verso soluzioni tecnocratiche, anch'essa, un sintomo di scelta politica degenerata perché, sotto le sembianze false della neutralità, propone un « regime » di poteri unici e pluralismo di burocrazia irresponsabile nella loro omnipotenza che verrebbero la democrazia a causa della discriminazione di un fondamento elementare di controllo, la possibilità cioè di conoscere e verificare, da parte

interni ed esterni di popolazione, sono mutati i rapporti di forza politici e sono in via oggettiva il problema di una riorganizzazione del governo economico. La Dc stessa, crediamo, sente ora l'urgenza di una nuova legittimazione dei meccanismi di comando e di potere. Ma come risolverlo? Le relazioni al convegno hanno chiarito subito un punto sostanziale: la soluzione non sta nel rifiuto della guida politica, sta nel rifiuto della sua degenerazione. La fuga verso soluzioni tecnocratiche, anch'essa, un sintomo di scelta politica degenerata perché, sotto le sembianze false della neutralità, propone un « regime » di poteri unici e pluralismo di burocrazia irresponsabile nella loro omnipotenza che verrebbero la democrazia a causa della discriminazione di un fondamento elementare di controllo, la possibilità cioè di conoscere e verificare, da parte

Bisogna, invece, pensare un sistema istituzionale e modelli normativi che consentano di combinare il massimo di democrazia nel fornimento della volontà pubblica al massimo di responsabilità e di autonomia operativa e di efficienza nella gestione delle risorse e degli strumenti. E questo non può avvenire che ponendo il Parlamento al centro del meccanismo di indirizzo e di verifica, e instaurando norme chiare e trasparenti nel meccanismo delle direttive e delle nomine. Il tema specifico del convegno è la esplicitazione di questa scelta nel campo delle nomine di coloro che vengono posti alla testa degli immensi enti in cui si articola la mano pubblica dell'economia all'esterno della diretta amministrazione statale.

Perché, ampie hanno accettato di combinare il massimo di democrazia nel fornimento della volontà pubblica al massimo di responsabilità e di autonomia operativa e di efficienza nella gestione delle risorse e degli strumenti. E questo non può avvenire che ponendo il Parlamento al centro del meccanismo di indirizzo e di verifica, e instaurando norme chiare e trasparenti nel meccanismo delle direttive e delle nomine. Il tema specifico del convegno è la esplicitazione di questa scelta nel campo delle nomine di coloro che vengono posti alla testa degli immensi enti in cui si articola la mano pubblica dell'economia all'esterno della diretta amministrazione statale.

Perché, ampie hanno accettato di combinare il massimo di democrazia nel fornimento della volontà pubblica al massimo di responsabilità e di autonomia operativa e di efficienza nella gestione delle risorse e degli strumenti. E questo non può avvenire che ponendo il Parlamento al centro del meccanismo di indirizzo e di verifica, e instaurando norme chiare e trasparenti nel meccanismo delle direttive e delle nomine. Il tema specifico del convegno è la esplicitazione di questa scelta nel campo delle nomine di coloro che vengono posti alla testa degli immensi enti in cui si articola la mano pubblica dell'economia all'esterno della diretta amministrazione statale.

e. ro.

ROMA - I lavori del convegno sul *Il governo democratico dell'economia - le nomine negli enti ed apparati pubblici*, promosso dal CESPE e dal Centro studi e iniziative per la riforma dello Stato, sono iniziati ieri nella sala della CIDA, a via Palermo. Alla presidenza i compagni Napolitano, Di Giulio, Spagnoli, Peggio e i relatori Francesco Galgano e Stefano Rodotà. Fra i presenti il Presidente della Camera, on. Pietro Ingrao, dirigenti politici e parlamentari - Mario Ferrari Aggradi, Franco Grassini, Claudio Signorile, Luigi Spaventa, Luigi Anderlini, Gian Carlo Pajetta, Armando Cossutta, Ema-

nuele Macaluso, Elio Quercioli, Giuseppe D'Alema, Giglia Tedesco, Aldo D'Alessio, il segretario del CESPE Silvano Andriani - esponenti e studiosi del mondo economico fra i quali Antonio Donati (BNL), Ettore Massaccesi (Interfind), Paolo Savona (Confindustria), Armando Sarti (CISPEL), Nino Novacco, Nicola Lipari, Giuseppe Chiarelli, Andrea Manzella, Antonio Pedone, Luigi Berlinguer. Il dibattito, aperto dalla introduzione del compagno Eugenio Peggio, sarà concluso oggi da Ugo Spagnoli. Dopo di seguito una sintesi della introduzione e delle relazioni. Degli interventi (hanno parlato ieri Casse e Grassini) daremo conto domani.

Anticomunismo e lottizzazioni

Alla vasta presenza dello Stato nella gestione dell'economia si unisce, in Italia, il fatto eccezionale che un partito tiene da trent'anni il quasi-monopolio delle leve del potere, compresa quella dei grandi enti economici. Errori e dissipazioni cui non segue la punizione dei responsabili che vengono denunciati in questa sfera vanno riferiti, quindi, a questo fondamento dato. La denuncia della lottizzazione, quale origine di tutti i mali, non sempre tiene presente il quadro specifico in cui si è realizzata e viene estesa indebitamente, in alcune polemiche, al metodo della designazione politica in generale. La lottizzazione costituisce, invece, una degenerazione del sistema di designazione democratica dei dirigenti degli enti pubblici quale si cominciò a praticare all'indomani della Liberazione dal governo di unità antifascista. La degenerazione ha inizio, precisamente, a partire da quando divenne pratica di governo la discriminazione anticomunista, estesa poi ad altri cittadini non favorevoli al volume di informazioni che vengono fatte circolare intorno all'attività dell'esecutivo. Non si deve confondere lo spoil system, una tecnica per la nomina in base alle scelte della maggioranza politica, e la lottizzazione. La nomina da parte del partito di maggioranza ha origine, negli Stati Uniti, dalla stessa Costituzione ed è controllata dal controllo del Senato sulle designazioni presidenziali. Il Senato degli Stati Uniti espresse parere negativo su un « castissimo numero di nomine, comprese una parte nell'area del giudiziario e dell'amministrazione, da 10 mila a 40 mila all'anno. L'esame, distribuito tra le commissioni, si concentra tuttavia su casi importanti e si è tradotto talvolta in rifiuto. Le indagini parlamentari spa-

ancora più deviate delle e-nunciazioni dal momento che all'espansione di questa occupazione delle leve di comando ha corrisposto, nei fatti, l'impossibilità di arrivare ad una politica di Piano ed il proliferare dei compromessi deteriori fra diversi potentati.

Per porre correttamente il problema delle nomine occorre definire, anzitutto, il recupero degli enti economici pubblici a compiti e funzioni ben definite, veramente conformi all'interesse generale. Senza una sistematica verifica dei compiti e delle funzioni si rende difficile anche il vaglio delle capacità professionali in relazione agli obiettivi. In questo senso devono essere utilizzate le procedure di nomina. Le discriminanti non possono essere nominali. Quanto all'appartenza politica « la milizia politica non è un titolo per accedere ad un incarico pubblico ma non può nemmeno essere considerata un impedimento ». La caduta della discriminazione anticomunista non è nell'interesse di un partito ma costituisce la premessa per il funzionamento di un sistema di controllo pubblico.

Chiarezza, ufficialità e pubblicità delle direttive del governo agli amministratori degli enti sono la direzione in cui dal resto muove l'acordo programmatico di legge, in base al quale sono stati costituiti i comitati per le nomine nelle banche e nelle partecipazioni statali. Nel merito della legge 675, che riprende l'accordo, si sofferma la relazione Galgano. Fra le lacune, hanno particolare rilievo quelle riguardanti la revoca e le nomine non di pertinenza diretta del governo. Peggio cita a questo proposito le interferenze clamorose del ministro dell'Industria per le nomine all'Assitalia e la pratica del ministro delle Partecipazioni statali di ingenerarsi nella designazione degli uomini da impiegare all'interno delle società di dipendenti dagli enti di gestione.

Quanto al progetto del sen. Grassini, che vorrebbe rinviare il compito della nomina a consigli di sorveglianza composti da notabili ultrarappresentanti, sembra essere come principale scopo di impedire che il Parlamento si occupi delle nomine. L'unico punto su cui si può concordare è quello che prevede la decadenza automatica dopo trenta giorni dalla scadenza del mandato e l'obbligo per il Governatore della Banca d'Italia di procedere alla nomina per l'incarico vacante nei dieci giorni successivi.

Come si controlla negli altri paesi

L'esperienza di altri paesi è utilizzabile in quanto si tengono presenti che i sistemi di nomina sono fortemente condizionati dalle caratteristiche complessive delle istituzioni. In particolare, dal « grado di apertura » del sistema di governo, misurabile attraverso il volume di informazioni che vengono fatte circolare intorno all'attività dell'esecutivo. Non si deve confondere lo spoil system, una tecnica per la nomina in base alle scelte della maggioranza politica, e la lottizzazione. La nomina da parte del partito di maggioranza ha origine, negli Stati Uniti, dalla stessa Costituzione ed è controllata dal controllo del Senato sulle designazioni presidenziali. Il Senato degli Stati Uniti espresse parere negativo su un « castissimo numero di nomine, comprese una parte nell'area del giudiziario e dell'amministrazione, da 10 mila a 40 mila all'anno. L'esame, distribuito tra le commissioni, si concentra tuttavia su casi importanti e si è tradotto talvolta in rifiuto. Le indagini parlamentari spa-

Questa esperienza suggerisce di non caricare il Parlamento con la richiesta di parere su troppe nomine. Il momento più significativo, infatti, appare essere quello dello scrutinio del designato in modo da accertare con puntualità la qualità del designato.

Il punto chiave dell'intervento parlamentare nella procedura di nomina finisce così con l'essere rappresentato dal fatto che, in tal modo, si garantisce a tali procedure il massimo di trasparenza, innescando la possibilità almeno di processi di controllo sociale. Ed è evidente che tanto più efficaci possono risultare tali processi quanto più larghi e penetranti sono i poteri parlamentari di indirizzo e quanto maggiore risulta la circolazione nella collettività delle informazioni raccolte. L'intervento parlamentare, dunque, deve garantire anzitutto la validità dei processi di nomina che, per l'unico antidoto contro la tentazione sempre presente di trasformare pure la sede parlamentare in luogo di negoziazione.

Gli enti pubblici centri di potere

La esperienza italiana il problema delle nomine prende corpo, all'inizio del secolo, con lo scioglimento della presenza statale nell'economia fra amministrazione diretta, sia pure svolta tramite aziende speciali, ed enti economici autonomi: fra gli esempi più cospicui sono l'INA (1912), la Banca Nazionale del Lavoro e il Consorzio di Roma. La nomina politica fu la regola fin dall'inizio per i massimi dirigenti degli enti. Sul piano delle formule giuridiche il potere di nomina e di direttiva è stato esercitato in vari modi ma in generale « La fedeltà degli enti all'indirizzo politico, che il sistema delle nomine doveva assicurare, mancò del suo principale presupposto, ossia dell'indirizzo politico: gli enti erano stati costituiti uno dopo l'altro, secondo iniziative contingenti, senza un organico piano di governo dell'economia e senza un centro di coordinamento unitario dell'attività economica pubblica... Agrigono, in definitiva, a sostegno del capitale monopolistico privato ».

Quando è previsto, l'indirizzo politico mantiene in vi-

corporate, costituendo nuovi enti parassitari. Nella seconda parte della relazione Galgano si sofferma sul progetto (già approvato dalla Camera) che introduce il controllo parlamentare sulle nomine. Queste restano di competenza del Governo ma « il controllo parlamentare sulle nomine è strumento di verifica della congruità delle scelte governative alle scelte del Parlamento ma è anche strumento che concorre alla formazione stessa dell'indirizzo, essendo il Parlamento sistematicamente investito dei problemi che attengono alla determinazione dei criteri di ammissibilità di nomina e della scelta delle persone atte a realizzarli ». In questo ambito si pone l'esigenza di un centro unitario di elaborazione dell'indirizzo parlamentare. Si pongono altri problemi fondamentali di metodo di governo che la legge dovrebbe precisare.

In particolare « nessuna direttiva governativa potrà essere legittimamente rivolta agli enti se non come direttiva a contenuto programmatico emanata da organi governativi di programmazione, o se non nel rispetto delle

Lettere all'Unità

Codice fiscale e arroganza del potere

Ma questo è ancora il meno. Verso la fine del colloquio, infatti, l'on. Millet affermò: « Solo un'adeguata conoscenza della realtà permette una valutazione seria della legge in discussione; in passato infatti l'ente Parco permise costruzioni di strade ed edifici senza che i rappresentanti della Regione valdostana, essendo in minoranza nel consiglio d'amministrazione, potessero influire nelle decisioni ». Ora io vorrei che tu on. Millet mi citassi un solo, dico un solo caso in cui sia avvenuto qualcosa del genere. Quindi l'on. Millet o non conosce la realtà o, per dirla con un semplice latino, « facit de albo nigrum et de nigro album », con le conseguenze sulla « equa » attuazione della legge in discussione che ognuno può facilmente immaginare.

Ing. F. FRAMARIN
Direttore soprintendente del Parco nazionale del Gran Paradiso (Torino)

Le indagini per le tangenti in Friuli

Illustre direttore, la prego, su incarico esplicito dell'interessato, di pubblicare il seguente rettifica in ordine a quanto è accaduto nella sequente in data 3-12-1977: « Il conto corrente del Banco di Roma, sul quale fu costato il pagamento di Giuseppe Balbo, ex segretario dell'On. Zamberletti, aveva un saldo di 1.000.000, nel corso della sua permanenza in Friuli, non appartiene a lui bensì ad una agenzia di viaggi chiamata «Relazioni Universitarie» di cui lo stesso Balbo è amministratore e direttore da ben prima che iniziassi il rapporto con l'on. Zamberletti. La somma di L. 170.000.000 rappresenta, grosso modo, il fatturato annuo di tale agenzia, controllata da alcuni bitanti regolari ed ineccepibili sotto ogni profilo ».

Con i migliori saluti
Avv. RENATO PALMIERI
(Milano)

L'equo canone e le case ammobiliate

Caro direttore, fatta la legge trovato l'inganno. Perché si è voluto la legge di equo canone, le case ammobiliate, se non sono anche queste abitate da migliaia di lavoratori, pensionati e studenti?

Perché chi abita per necessità in camera o casa ammobiliata, deve essere sottoposto a trattamento differenziato? Non è possibile ospitare tutte le lettere che ci pervengono. Vogliamo tuttavia assicurarsi i lettori di scrivono e i cui scritti non vengono pubblicati per ragioni di spazio, che la loro collaborazione è stata utile per il nostro giornale e che le loro osservazioni e critiche, oggi ringraziamo.

Michele LO BUONO, Bisacchi; Nino MECCHIA, Modena; Corrado GONDIGLIERI, Bologna; BENEDETTI, Roma; C. C. Verona; Franco RISSO, Imperia; Roberto ZANETTI, Torino; Angelo BONOMO, Udine; Elio MORE, Villadossola; Guido RIGHETTI, Mestre; Giuseppe GALOTTO, Torino; Guido TALARITA, Roma; Elio MORE, Metzran; Porto S. Stefano; M. C. Firenze; Sergio CARLUCCI, Grottaglie; Alessandro M. rifiorito al dipartimento di Economia.

Ringraziamo questi lettori

La nuova disciplina delle locazioni, che già comunemente va sotto il nome di equo canone, dopo l'accordo tra l'Ente proprietario e il locatario, esclusi i liberali, è giunta finalmente in discussione in Parlamento. Mi riferisco al disegno in assemblea.

Con il provvedimento legislativo (dopo il Senato dovrà essere approvato alla Camera) del 1978, l'equo canone applica agli immobili adibiti ad uso di abitazione, compresi quelli ammobiliati. Se l'immobile è locato, infatti, è detto nella legge (art. 12) è arredato con mobili forniti dal locatore ed idonei all'uso familiare, il locatario può essere maggiorato fino ad un massimo del 30 per cento. Il testo del disegno del governo prevede un aumento massimo del 60 per cento se l'arredamento è di particolare valore. (c.n.)

La polemica sul Parco nazionale del Gran Paradiso

Signor direttore, mi dispiace entrare in polemica con l'on. Millet, col quale ero d'accordo fino a poco tempo fa sulla gestione del Parco nazionale del Gran Paradiso. Infatti riconosco a tutti il diritto di cambiare opinione, ma non quello di cambiare in modo da far sembrare che il cambiamento non ci sia stato.

In un articolo comparso la scorsa estate sul periodico del Pci valdostano Le Travail erano esplicitamente presentati i motivi del dissenso del Partito: e alle questioni di linea politica aggiungevo la questione di certi funzionari che non funzionano. Vito MARESSA, Bergamo (« I partiti che hanno emanato la legge 513 non hanno tenuto conto della situazione burocratica esistente nel Paese, per cui tutti sono migliaia di famiglie abitanti nelle case popolari che non hanno potuto pagare il riscatto »); Domenico CASIERI, Milano (« Mi pare che la conclusione non sia più quella sostanziale sostanziale per sonaggi corrotti della Dc ma, come il compianto Pasolini molto più giustamente scrisse a suo tempo, quella di fare il Processo a tutta la classe dirigente della Dc, nessuno funzionario »); Mario ZEI, Roma (« Mi accorgo con stupore e lusinga, che stiamo ora spondo la causa della, degli omosessuali, legittimo, nel modo più netto »).

Non c'è ancora nessuna decisione delle banche per la Liquichimica

ROMA - La crisi finanziaria della « Liquichimica », società del gruppo « Liquigas » che fa capo a Raffaele Ursini, è stata affrontata nei mesi scorsi da un comitato fra le 35 banche e istituti creditori della società ed i rappresentanti della « Liquigas ». I debiti di quest'ultima hanno ormai raggiunto i 200 miliardi e nel solo '77 le perdite si aggirano intorno ai 140 miliardi. Da qui le preoccupazioni delle banche, che hanno finanziato i prestiti. Ursini, per il solo affare della « Liquichimica » deve restituire all'ICIPIU 60 miliardi (25 per la rata di dicembre e 25 per la rata di giugno, che non fu pagata perché non era stato ancora risolto il problema delle bioproteine). Eppure questa società aveva usufruito di ingenti finanziamenti: nel '71, 28 miliardi di credito agevolato (19 « ICIPIU »); nel '73, 200 milioni di dollari, a tasso normale, da un prestito internazionale; nel '75, 41 miliardi (30,5 « ICIPIU ») a tasso agevolato. Complessivamente il debito della società verso l'ICIPIU ammonterebbe a 60 miliardi che Ursini non è in grado di pagare.

Sembra che l'ICIPIU vorrebbe verificare tutte le garanzie offerte da Ursini nell'epoca della concessione dei prestiti. Per questo l'Istituto di credito pubblico vorrebbe mettere le mani sui pacchetti azionari (SAI, Bastogi, ecc.) offerti in garanzia e attualmente in possesso di Ursini. Ma molti di quelle azioni non sono libere di pegno, per cui l'ICIPIU avrebbe chiesto il pagamento delle fidejussioni. Qualora ciò non fosse possibile l'Istituto di credito potrebbe rifarsi sugli impianti della « Liquichimica ». E pare che si sia già un compratore (la

definita interlocutoria, si è discusso dei problemi finanziari della « Liquichimica », si è parlato di un possibile intervento delle banche per avviare una procedura di risanamento finanziario della società. Anche se nessuna decisione concreta è stata presa, Ursini potrebbe essere un banco di prova per verificare, a breve scadenza, l'atteggiamento del sistema bancario verso situazioni, ben più gravi e complesse, come quelle della SIR e della Montedison. E' proprio questo aspetto più « significativo » della trattativa in corso.

Ancora perdite: Rumianca -10%

Consob - è bene dirlo - consob l'anonimato vi è quindi da pensare che lo smantellamento o la modificazione di queste ultime posizioni parta da presupposti non imposti dalla nuova normativa sui rapporti).

Lo stato gramo della borsa è comunque rilevato dal fatto che le offerte, di modesta ma insistenti giorno dopo giorno, non trovano controparti pronte ad assorbire, e si sistemano solo con grave sacrificio nei prezzi.

Perdite ampie hanno accusato, tra gli altri, ieri le azioni Rumianca della Sir (-10 per cento), le Ginori della Liquigas (-7 per cento), mentre in offerta sono risultati ancora quasi tutti i valori del gruppo Montedison che accusano così nuove perdite. Anche le Bastogi perdono il 3,6 per cento (da 380 a 366 lire); questi titoli provrebbero direttamente o indirettamente dal gruppo Ursini. In perdita anche le Fiat.

la borsa

Nel corso della riunione,