

Tabella 3

RECUPERO DI CREDITI DA CONDANNE - AMMINISTRAZIONI STATALI - CREDITI DAL 1991 AL 1995

(importi in milioni di lire)

MINISTERO	ANNO 1991				ANNO 1992				ANNO 1993				ANNO 1994				ANNO 1995			
	N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo		
	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%
Affari Esteri	1	2,93	2,93	100,00					2	12,63	7,85	62,75	2	19,25	0,00	0,00	1	1,18	0,00	0,00
Agric. e Foreste					1	25,75	1,44	5,59	2	163,10	128,53	78,80	3	9,70	0,00	0,00				
A.N.A.S.	4	14,50	14,30	98,62	2	7,70	5,30	68,83	3	7,00	4,20	60,00	8	17,70	2,10	11,86	2	6,50	0,00	0,00
Avvocatura													1	17,30	0,00	0,00				
Beni Culturali	3	25,10	5,20	20,72	1	14,60	14,40	98,63					1	0,60	0,00	0,00	3	23,10	0,00	0,00
Difesa	27	3.152,50	266,20	8,44	24	162,60	97,90	60,21	31	3.346,50	83,30	2,49	73	395,10	142,16	35,98	48	681,64	117,05	17,17
Grazia e Giust.	3	140,40	3,30	2,35	10	275,70	108,10	39,21	10	366,60	40,98	11,18	11	1.282,26	1,14	0,09	8	31,24	1,13	3,62
Ind. Comm. Art.	1	8,00	8,00	100,00	1	18,30	18,30						2	1.935,12	0,00	0,00	1	4,95	0,00	0,00
Interno	21	97,00	28,30	29,18	38	167,70	76,40	45,56	28	286,15	65,52	22,90	41	227,05	54,74	24,11	34	362,20	11,35	3,13
Lavori Pubblici	1	12,40	12,40	100,00									2	34,00	2,60	7,65	4	522,56	0,00	0,00
Lavoro					1	14,92	14,92	100,00									1	174,56	0,00	0,00
Monopoli	1	0,70	0,70	100,00																
Pubbl. Istruzione	27	172,40	153,30	88,92	13	218,00	56,50	25,92	29	396,42	131,43	33,15	22	886,57	35,82	4,04	20	1.337,90	89,30	6,67
Sanità									3	21,77	21,77	100,00								
Tesoro	1	4,32	0,00	0,00	2	23,15	0,30	1,30	2	278,60	0,00	0,00	7	171,87	0,00	0,00				
Trasporti					3	272,20	0,00		1	3,50	3,50	100,00	1	1,10	1,10	100,00	3	18,40	2,72	14,78
Un. e Ric. Scient.	1	1,37	1,37	100,00	1	2,00	2,00	100,00	6	684,80	672,20	98,16	8	175,50	23,93	13,64	13	163,60	4,00	2,44
Totale Generale	91	3.631,62	496,00	13,66	97	1.202,62	395,56	32,89	117	5.567,07	1.159,28	20,82	182	5.173,11	263,59	5,10	138	3.327,84	225,55	6,78

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 4

RECUPERO DI CREDITI DA CONDANNE - AMMINISTRAZIONI STATALI - CREDITI DAL 1991 AL 1995

(importi in milioni di lire)

MINISTERO	Fino a L. 50 milioni				Da L. 50 milioni a L. 200 milioni				Da L. 200 milioni a L. 1 miliardo				Oltre 1 miliardo			
	N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo			N. dec:	Importo		
	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%	Totale	Totale	Recuper.	%
Affari Esteri	6	36,02	10,79	29,96	1	161,55	126,59	78,42	3	1.678,54	134,02	7,94	2	4.387,99	35,87	0,82
Agric. e Foreste	5	37,30	3,29	8,82												
A.N.A.S.	19	53,46	25,89	48,42												
Avvocatura	1	17,26	0,00	0,00												
Beni Culturali	8	63,40	19,66	31,00	10	741,99	104,33	1,41	4	1.509,14	21,52	1,43	1	1.933,76	0,00	0,00
Difesa	188	1.221,06	526,31	43,10												
Grazia e Giustizia	34	174,87	54,19	30,99												
Ind., Comm., Art.	4	30,83	26,28	85,26					1	240,31	0,00	0,00	1	1.005,89	0,00	0,00
Interno	155	654,41	236,27	36,10	7	485,64	0,00	0,00								
Lavori Pubblici	4	88,07	15,04	17,08	2	240,61	0,00	0,00								
Lavoro	1	14,93	14,93	100,00	1	174,57	0,00	0,00								
Monopoli	1	0,71	0,71	100,00	8	907,80	111,33	12,26	1	211,57	0,00	0,00	1	1.005,89	0,00	0,00
Pubblica Istruzione	101	936,27	355,05	37,92												
Sanità	3	18,55	18,55	100,00												
Tesoro	10	138,29	0,30	0,22					1	264,74	0,00	0,00				
Trasporti	7	42,07	12,25	29,12	2	1,62	0,00	0,00	1	253,29	0,00	0,00	1	1.005,89	0,00	0,00
Univ. e Ric. Scient.	26	207,13	45,66	22,04					1	657,91	657,91	100,00				
Totale Generale	573	3.374,62	1.365,16	36,55	36	3.361,54	327,30	9,74	12	4.824,50	813,44	1686	4	7.327,65	35,87	0,49

Tabella 5

CREDITO COMPLESSIVO ALLA DATA DEL 31-12-1980 DA RECUPERARE AL 31-12-1995

(importi in milioni di lire)

MINISTERO	N. sent.	Totale	Recuper.	%	Credito al 31-12-80
Affari Esteri	2	50,41	18,97	37,63	31,44
Agricoltura e Foreste	1	183,03	100,66	55,00	82,37
A.N.A.S.	3	9,15	1,45	15,85	7,70
Beni Culturali	1	3,99	0,00	0,00	3,99
Difesa	4	345,91	238,42	68,93	107,49
Grazia e Giustizia	3	33,45	4,31	12,88	29,14
Lavori Pubblici	1	3,31	0,42	12,69	2,89
Pubblica Istruzione	7	80,76	0,00	0,00	80,76
Trasporti	1	3,49	1,02	29,23	2,47
Totale Generale	23	713,50	365,25	51,19	348,25

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

RECUPERO CREDITI DA CONDANNE - ENTI PUBBLICI

(importi in milioni di lire)

Enti Anni	Num. decisioni			Importo Capitale				Importo Spese di Giudizio			
	Totale	Estinti	Pend.	Totale	Recuperato	%	Crediti	Totale	recuperato	%	Crediti
Comuni											
Preced.1990	230	61	169	7229,30	310,40	4	6918,90	23,80	9,5	40	14,30
1990	20	7	13	2578,00	20,40	1	2557,60	8,20	4,2	51	4,00
1991	61	18	43	2935,20	332,20	11	2603,00	29,40	16,5	56	12,90
1992	93	17	76	4371,00	448,00	10	3923,00	65,50	12,4	19	53,10
1993	176	31	145	8821,00	483,80	6	8337,20	140,50	44,8	32	95,70
1994	257	27	230	5238,90	494,20	9	4744,70	189,60	37,9	20	151,70
1995	208	16	192	9653,50	169,40	2	9484,10	178,40	24,2	14	154,20
Totale	1.045	177	868	40826,90	2258,40	6	38568,50	635,40	149,5	24	485,90
Province											
Preced.1990	6	2	4	201,40	11,90	6	189,50	0,70	0,2	28	0,50
1990	7	4	3	131,30	11,30	9	120,00	0,90	0,6	66	0,30
1991	5	4	1	140,00	140,00	100	0,00	5,50	5,5	100	0,00
1992	11	3	8	798,00	24,80	3	773,20	17,80	9,8	55	8,00
1993	5	2	3	1390,70	56,70	4	1334,00	8,30	4,9	59	3,40
1994	10	1	9	1046,40	11,70	1	1034,70	16,80	3,3	20	13,50
1995	10	1	9	2517,90	30,20	1	2487,70	19,10	2,7	14	16,40
Totale	54	17	37	6225,70	286,60	5	5939,10	69,10	27	39	42,10
Regioni											
Preced.1990	20	5	15	304,80	30,90	10	273,90	6,80	1,3	19	5,50
1990	2	2	0	34,00	34,00	100	0,00	0,10	0,1	100	0,00
1991	10	2	8	1358,30	98,30	7	1260,00	11,20	2,5	22	8,70
1992	4	1	3	549,50	221,70	40	327,80	1,80	0,8	44	1,00
1993	13	3	10	3715,30	27,80	1	3687,50	22,80	1	4	21,80
1994	20	2	18	48103,20	199,30	0	47903,90	89,30	10,9	12	78,40
1995	27	0	27	2523,30	0,00	0	2523,30	66,20	0,2	0	66,00
Totale	96	15	81	56588,40	612,00	1	55976,40	198,20	16,8	8	181,40

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: RECUPERO CREDITI DA CONDANNE - ENTI PUBBLICI

(importi in milioni di lire)

Enti Anni	Num. decisioni			Importo Capitale				Importo Spese di Giudizio			
	Totale	Estinti	Pend.	Totale	Recuperato	%	Crediti	Totale	recuperato	%	Crediti
UU.SS.LL.											
Preced.1990	85	33	52	1744,70	154,60	9	1590,10	12,90	5,1	40	7,80
1990	17	2	15	405,40	10,70	3	394,70	3,30	0,5	15	2,80
1991	42	9	33	2250,30	312,20	14	1938,10	38,60	19,3	50	19,30
1992	29	9	20	1893,80	477,10	25	1416,70	69,70	6,5	9	63,20
1993	58	14	44	3110,80	281,00	9	2829,80	102,30	22,2	22	80,10
1994	89	10	79	1858,70	114,90	6	1743,80	90,50	20	22	70,50
1995	48	4	44	1911,20	48,70	3	1862,50	45,80	6,1	13	39,70
Totale	368	81	287	13174,90	1399,20	11	11775,70	363,10	79,7	22	283,40
Ferrovie											
Preced.1986	193	86	107	2200,00	1876,90	85	323,10	2,80	1,8	64	1,00
1986	74	39	35	543,00	293,00	53	250,00	1,40	1	71	0,40
1987	43	11	32	314,10	250,40	80	63,70	1,20	0,8	67	0,40
1988	72	14	58	417,70	379,50	91	38,20	6,00	3,3	55	2,70
1989	73	5	68	636,00	416,70	66	219,30	5,00	3,2	64	1,80
1990	51	11	40	466,40	390,70	84	75,70	3,00	1,6	53	1,40
1991	75	5	70	864,70	641,60	74	223,10	14,10	7,1	50	7,00
1992	59	5	54	892,00	727,80	82	164,20	14,70	8,5	58	6,20
1993	24	2	22	532,20	217,70	41	314,50	6,70	2,1	31	4,60
1994	36	1	35	260,50	0,00	0	260,50	14,30	0	0	14,30
1995	10	0	10	205,00	0,00	0	205,00	2,60	0	0	2,60
Totale	710	179	531	7331,60	5194,30	71	2137,30	71,80	29,4	41	42,40
Poste											
1994	44	20	24	764,60	160,30	21	604,30	15,40	13,5	88	1,90
1995	28	1	27	1076,00	5,10	0	1070,90	12,40	0,7	6	11,70
Totale	72	21	51	1840,60	165,40	9	1675,20	27,80	14,2	51	13,60

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: RECUPERO CREDITI DA CONDANNE - ENTI PUBBLICI

(importi in milioni di lire)

Enti Anni	Num. decisioni			Importo Capitale				Importo Spese di Giudizio			
	Totale	Estinti	Pend.	Totale	Recuperato	%	Crediti	Totale	recuperato	%	Crediti
Enti vari											
Preced. 1990	136	54	82	1871,30	1202,30	64	669,00	10,10	7,3	72	2,80
1990	6	0	6	318,20	7,00	2	311,20	3,80	0,2	5	3,60
1991	7	3	4	147,10	34,90	24	112,20	2,30	1	43	1,30
1992	20	2	18	1641,10	5,50	3	1635,60	56,30	5,1	9	51,20
1993	33	2	31	1912,00	42,10	2	1869,90	17,30	8,7	50	8,60
1994	120	4	116	6900,10	144,60	2	6755,50	42,00	11,7	28	30,30
1995	49	8	41	5257,80	92,10	2	5165,70	47,00	13,8	29	33,20
Totale	371	73	298	18047,60	1528,50	8	16519,10	178,80	47,8	27	131,00
Totale Generale	2.716	563	2.153	144035,70	11444,40	8	132591,30	1544,20	364,4	24	1179,80

Capitolo IV

RIORDINO E DISMISSIONI DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE

Sommario: — 1. **Profili generali**

2. **La gestione delle operazioni di privatizzazione:** 2.1. *Premessa metodologica*; 2.2. *Le operazioni di vendita direttamente gestite dal Tesoro*; 2.3. *Le operazioni di vendita gestite dalle società partecipate dal Tesoro*; 2.3.1 L'IRI; 2.3.2 L'ENI.

3. **L'azionariato diffuso**

1. Profili generali

1.1. Nel corso del 1995, anche attraverso il ricorso alla decretazione di urgenza ed alla riproposizione, con modificazioni, di provvedimenti più volte decaduti, è proseguita la complessa definizione del quadro normativo e delle regole procedurali in materia di riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche¹.

Il provvedimento di maggior spicco - ed anche il più atteso - costituito dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, delinea, peraltro, un sistema ancora da completare.

La molteplicità e la diversità delle soluzioni adottate ed il lungo iter formativo di detto quadro paiono emblematici di difficoltà ed incertezze sia nella definizione di obiettivi e modalità delle dismissioni, sia nell'opera di costruzione del più ampio contesto istituzionale nel quale realizzare il processo di privatizzazione.

I modi e i tempi di definizione delle complesse problematiche affacciate in materia hanno comportato, poi, che indispensabili interventi normativi, anziché essere tempestivamente adottati e preordinati a conferire certezza agli operatori, siano stati rinviati, incidendo anche sul rispetto dei programmi.

Emblematiche appaiono, nell'ambito delle telecomunicazioni, la mancata approvazione della riforma di settore e l'assenza di disposizioni attuative in ordine al ruolo ed ai compiti dell'Autorità settoriale di regolamentazione, con la conseguenza che nel comparto resta in vigore «una normativa, per molti aspetti in contrasto con la legislazione comunitaria» e permane una situazione di incertezza tale da influenzare negativamente «le prospettive degli investitori e lo sviluppo di una effettiva concorrenza nei mercati»².

¹ Di rilievo appaiono le novità introdotte con la legge 29 novembre 1995, n. 503, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 26 settembre 1995, n. 406, recante disposizioni urgenti per favorire le privatizzazioni, facendo salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 31 luglio 1995, n. 318, di contenuto pressoché analogo al decreto n. 406, non convertito in legge per decorrenza dei termini. Le disposizioni adottate riguardano principalmente: il trasferimento al Tesoro dello Stato della partecipazione detenuta dalla CONSAP - Concessionaria servizi assicurativi pubblici - S.p.a. nel capitale della Banca nazionale del lavoro S.p.a., valutata 910,815 miliardi; la corresponsione alla S.p.a. Ferrovie dello Stato delle somme iscritte in bilancio 1995, in attesa della definizione, in applicazione dei principi comunitari in materia, delle modalità di determinazione dei prezzi di vendita dei servizi ferroviari, delle modalità di contribuzione degli oneri di esercizio e di infrastruttura, nonché della stipula degli atti relativi ai contratti di programma e di servizio pubblico 1995; la modifica di norme in materia di fondi comuni di investimento immobiliare chiusi.

Per quel che concerne il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e le procedure attinenti all'ex EAGAT, la lunga catena di provvedimenti di urgenza, iniziata con il decreto-legge 7 settembre 1994, n. 528, ha trovato conclusione, ma soltanto per la parte concernente la disciplina del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con la conversione del decreto 8 gennaio 1996, n. 6, nella legge 6 marzo 1996, n. 110. La serie riguardante, invece, l'ex EAGAT, prosegue ancora (v. da ultimo d.l. 3 maggio 1996, n. 248). Va, poi, rammentato che con decreto del Ministro del tesoro in data 13 novembre 1995 sono state fissate le modalità di utilizzo delle somme depositate nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Infine, tra i provvedimenti di rilievo, va ricordata la deliberazione in data 8 agosto 1995, con la quale il Comitato interministeriale per la programmazione economica ha apportato modifiche alla precedente deliberazione in data 30 dicembre 1992, concernente direttive sulle modalità e procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato in società per azioni. Dette modifiche riguardano, in particolare, le procedure per l'affidamento degli incarichi per la determinazione del valore delle partecipazioni da dismettere e del successivo collocamento.

² Cfr. relazione presentata il 30 aprile 1996 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

E ciò anche se va riconosciuto che la legge 30 luglio 1994, n. 474, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, recante «norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni» - c.d. legge sulle privatizzazioni - ha fissato alcuni percorsi che possono costituire l'avvio per una stabilizzazione della disciplina in materia.

Tra questi, particolare rilievo presenta l'esigenza di istituire autorità di controllo prima di passare nelle mani dei privati i servizi di pubblica utilità. L'articolo 1-bis, introdotto da detta legge, ha subordinato infatti espressamente le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici nelle società operanti nei settori della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi «alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico»³.

1.2. In tale quadro, ed anche al di là delle tematiche concernenti le privatizzazioni, è intervenuta la legge 14 novembre 1995, n. 481, con la quale sono state dettate norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità e si è proceduto alla istituzione delle autorità di regolazione dei predetti servizi.

La creazione di un sistema di regolazione affidato ad apposite autorità indipendenti cui è assegnato il compito di controllare costi, prezzi e qualità dei servizi, collocandosi sul piano generale della disciplina delle attività economiche, viene a realizzare al tempo stesso una condizione fondamentale per la privatizzazione delle imprese di pubblica utilità: l'applicazione di detta normativa pare infatti intesa a consentire una corretta dismissione delle partecipazioni azionarie pubbliche, evitando il pericolo che, specie nel caso di imprese operanti in condizioni di monopolio naturale, la dismissione stessa possa trasformarsi in un passaggio da un monopolio pubblico ad un monopolio privato.

Sul piano delle garanzie, la nuova legge introduce poi una ulteriore regola procedurale per la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità, stabilendo che occorre il parere delle competenti Commissioni parlamentari sui criteri per la privatizzazione di ciascuna impresa e le relative modalità di dismissione definiti dal Governo (art. 1, comma 2, della legge).

Sono state poste così le basi perchè si realizzi un'altra condizione per una ordinata privatizzazione dei servizi pubblici, costituita appunto dalla esigenza di una puntuale preordinazione e valutazione - anche a fini di trasparenza - dei criteri e delle modalità da seguire nelle singole operazioni di dismissione; criteri e modalità che ovviamente vanno posti in relazione agli obiettivi desumibili dal contesto normativo vigente in materia, anche se non sempre è agevole una compiuta individuazione degli stessi.

1.3. Nella precedente relazione la Corte - nel sostenere la necessità di una previa determinazione di detti criteri e modalità - aveva osservato come al momento dell'avvio del processo di privatizzazione, pur in presenza di una vasta gamma di obiettivi - dichiarati o impliciti - assegnati alle dismissioni, siano state adottate scelte operative più direttamente funzionali alle condizioni esistenti, come quella di iniziare da settori più «pronti», quali il comparto bancario.

D'altro canto, la scelta di partire dal predetto settore - nel quale la proprietà pubblica era quasi totalitaria - ha trovato anche motivazione nell'esigenza di alleggerire il ruolo preponderante dello Stato nell'allocazione dei flussi finanziari, allargando la competizione tra imprese sino a comprendere il mercato nel quale si allocano le risorse finanziarie.

³ Tale norma ha recepito e codificato una condizione che era stata già con chiarezza indicata nel Documento governativo sul riordino delle partecipazioni pubbliche presentato al Parlamento in data 14 aprile 1993 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ove si sottolineava come l'avvio del processo di privatizzazione di enti ed aziende operanti nel settore dei servizi di pubblica utilità - in particolare delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua - rendesse necessario un nuovo assetto del sistema regolatore dei pubblici servizi.

Secondo il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1996-1998, poi, «la Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità assume, in tale contesto, un rilievo fondamentale e solo l'approvazione parlamentare della legge destinata a disciplinare tale materia renderà percorribili le nuove operazioni di vendita».

L'esigenza di una sollecita definizione del quadro di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, era stata rappresentata nella relazione al Parlamento sul rendiconto dell'esercizio 1994, al paragrafo dedicato alla privatizzazione dell'ENEL, anche in relazione agli inconvenienti che lo stato di incertezza sul futuro assetto della materia avrebbe potuto determinare sugli orientamenti gestionali.

La Corte al riguardo aveva osservato come, per i servizi di pubblica utilità, e, in particolare, per quelli concernenti i settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua, il processo di privatizzazione aveva avuto avvio pur in assenza di una regolazione da parte del potere pubblico di tali servizi stessi, condizione ritenuta necessaria per una ordinata privatizzazione di tali servizi nello stesso documento governativo sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni. E questo era parso il caso delle privatizzazioni nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia, in cui erano state iniziate alcune procedure propedeutiche in mancanza di regole e di controlli nella materia.

Sotto il profilo considerato, la Corte deve peraltro osservare come le prime esperienze applicative in tema di dismissioni di partecipazioni dirette statali segnalino l'esigenza di un sollecito completamento di tale processo attraverso la privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni. Su questo tema si è soffermata anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella relazione del 30 aprile 1996 (cfr. paragrafo 2.2, dedicato alle operazioni di vendita di IMI, INA ed ENI).

1.4. All'inizio della seconda fase del processo di privatizzazione, e specialmente per i profili concernenti la gestione dei servizi pubblici, è stata maggiormente avvertita, anche a livello governativo, l'esigenza di una più chiara individuazione degli obiettivi ai fini di una trasparente preordinazione dei criteri e delle modalità delle operazioni di dismissione: infatti, con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti dall'articolo 2 della legge 474/94, mediante i quali venivano stabilite le modalità di alienazione delle partecipazioni del Tesoro in IMI, INA, ENEL e ENI, si annunciava, in particolare, la decisione di procedere rapidamente alla dismissione delle rimanenti quote di proprietà del Tesoro in IMI ed INA prevedendo, oltre l'offerta pubblica, che «la vendita proceda anche attraverso trattativa diretta volta alla formazione di un azionariato stabile che potrà comprendere soggetti italiani ed esteri». Le stesse modalità di alienazione venivano indicate per ENI ed ENEL.⁴

1.5. Nell'area dei servizi di pubblica utilità, uno degli obiettivi fondamentali è costituito dall'introduzione di elementi di concorrenza.

Al riguardo, la Corte ha ripetutamente sottolineato come nell'ordinamento italiano il processo delle privatizzazioni non possa essere separato da quello della liberalizzazione: le dismissioni, invero, devono essere effettuate nel rispetto del principio di libertà di iniziativa economica, pubblica e privata, in posizione paritaria e concorrenziale, garantito dagli articoli 41 e 3 della Costituzione e posto a fondamento della disciplina comunitaria dagli articoli 85, 86 e 90 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

Un punto fermo sembra dato dalla considerazione che le privatizzazioni, considerate isolatamente, non siano sufficienti e che sin dove è possibile occorre promuovere condizioni di concorrenzialità; per converso, le privatizzazioni possono acquistare particolare rilievo nel momento in cui vengono a costituire lo strumento per conseguire una struttura concorrenziale dei mercati, laddove la semplice liberalizzazione degli accessi non fosse sufficiente.

Privatizzazione e liberalizzazione, peraltro, possono in linea di fatto non trovarsi in rapporto di stretta correlazione: l'esperienza fatta in altri Paesi dimostra che vi può essere l'una senza l'altra. Il problema - com'è noto - si pone in modo particolare per le imprese pubbliche che sfruttano situazioni di monopolio naturale e legale e, in special modo, per quelle che producono o erogano servizi di pubblica utilità.

L'intero assetto normativo posto dalla richiamata legge 14 novembre 1995, n. 481, sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità è appunto mirato all'introduzione del principio della concorrenza in mercati in cui il sistema di regolazione sinora seguito ha generato situazioni di tipo monopolistico o non concorrenziale attraverso anche l'introduzione di rigorosi meccanismi di accesso.

La finalità è chiaramente quella di migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione in settori i cui risultati sono spesso considerati poco soddisfacenti anche nella percezione dell'utenza⁵.

L'apertura dei mercati alla presenza di una molteplicità di imprese, o meglio, la creazione delle condizioni di contendibilità, postulerà quindi una serie complessa di accertamenti, intesi anche a verificare la eventuale permanenza di condizioni di monopolio naturale, sovente in passato fonti di regimi di riserva, o, invece, come sta accadendo per le telecomunicazioni, il venir meno delle condizioni stesse, ad esempio, per effetto del progresso tecnologico.

Le forme di regolazione poste in essere dalle Autorità indipendenti dovrebbero creare poi le premesse per una drastica riduzione delle concessioni amministrative, ammissibili soltanto nelle aree riservate ai sensi degli artt. 42 e 43 della Costituzione e nel rispetto dell'art. 90 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea. La presenza di numerose fonti istitutive di concessioni al di fuori dell'art. 43 ed introduttive di disposi-

⁴ Si vedano i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 aprile per IMI ed INA ed in data 10 maggio 1995 per ENI ed ENEL, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 2 giugno 1995 n. 127.

⁵ A liberalizzazione completata, la funzione delle nuove Autorità nel settore dovrebbe restare quindi limitata a garantire la trasparenza e la correttezza delle condizioni contrattuali, salva sempre la vigilanza, ai fini della repressione dei comportamenti anticoncorrenziali, esercitata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

zioni contrarie ai principi della concorrenza⁶ contrasta ormai apertamente con la precisa normativa antitrust nazionale e comunitaria. Le distorsioni che una pervasiva estensione delle concessioni produce sul mercato rendono dunque necessaria una forte limitazione del loro impiego. Vi è inoltre l'esigenza di una restrizione di queste ultime anche nelle aree in cui esse sarebbero ammissibili, proprio a ragione della progressiva riduzione dei settori, come quello delle telecomunicazioni, in cui può essere giustificata l'esistenza di monopoli nella gestione delle reti e nell'offerta di servizi.

Anche nell'ambito dei settori nei quali, in via eccezionale, la configurazione più efficiente è comunque quella del monopolio, si pone il problema di temperarne gli eccessi distorsivi.

Nei confronti delle imprese concessionarie dovranno crearsi infatti sollecitazioni esterne simili a quelle che stimolano le imprese che agiscono in regime di concorrenza; e ciò al fine di utilizzare i vantaggi della concentrazione, senza far subire all'utenza le conseguenze negative della inefficienza ed inefficacia gestionale, o peggio, degli abusi che talvolta caratterizzano il monopolio, pubblico o privato.

Anche in regime di monopolio possono introdursi incentivi e meccanismi ispirati al criterio concorrenziale⁷. In ogni caso, un meccanismo che dovrebbe necessariamente operare al venir meno di posizioni di controllo da parte dell'amministrazione pubblica (cd. privatizzazione in senso sostanziale) è costituito dallo svolgimento di procedure di gara per l'affidamento del servizio⁸.

In tale prospettiva, ai fini dell'aggiudicazione del servizio stesso (e del successivo controllo), importanza determinante dovrebbe assumere poi la previa definizione degli «standard» di qualità, sulla base del disegno normativo che la richiamata legge sulle Autorità di regolazione ha completato⁹.

⁶ Sulle problematiche correlate al regime di esclusiva o di privilegio riservato alle partecipazioni pubbliche la Corte ha avuto modo di soffermarsi in occasione di un referto al Parlamento sui risultati di un'indagine su concessioni e contratti tra Amministrazioni dello Stato e società a partecipazione statale.

La tipologia ed i caratteri dei relativi rapporti contrattuali e concessori emersi dall'esame di un'ampia casistica ha rivelato la necessità di una analisi puntuale sulla compatibilità di detti rapporti con il principio della parità fra imprese private e imprese pubbliche, posto dal Trattato CEE (artt. 90, 92, 222) e confermato dall'art. 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sulla tutela della concorrenza e del mercato. E poichè è certo che un tale principio debba operare anche nei confronti delle imprese societarie nate dalle privatizzazioni, è stata svolta un'analisi per definire il campo di applicazione della norma di cui all'art. 14 del D.L. n. 333 del 1992 (convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992 n. 359) che stabilisce la continuità dei rapporti di concessione, che facevano capo agli enti pubblici dai quali le nuove società hanno tratto origine, e ne dispone la proroga. Al riguardo, la Corte ha espresso il convincimento che il rapporto fra ordinamento comunitario e ordinamento interno, così come definito dalla Corte costituzionale, consente di ritenere inoperante una norma generale, come quella in questione, nelle ipotesi in cui il particolare regime di esclusiva o di privilegio, in precedenza legato agli enti economici, sia in contrasto con le regole comunitarie e con gli strumenti normativi interni che ad esse si adeguano.

⁷ Si tratta della cd. concorrenza potenziale. Tra gli incentivi possono, ad esempio, ipotizzarsi la rimozione di possibili ostacoli per favorire l'uscita del monopolista dal mercato, attraverso, ad esempio, l'assunzione, da parte dell'amministrazione o di un'azienda pubblica, dei costi relativi ai cd. investimenti non recuperabili; può inoltre imponersi a carico del gestore in regime di privativa l'obbligo di prestazioni a favore di quei soggetti che eventualmente intendano entrare nel settore.

Altra delicata funzione affidata alle predette Autorità è infine quella, presentandosi nel tempo conveniente una riduzione del grado di esclusività, di valutare l'opportunità di regolare l'apertura a nuovi operatori.

⁸ Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza 6 maggio 1995, n. 4989, hanno ritenuto che la costituzione di una società per azioni in vista della gestione di un determinato servizio locale esclude la necessità di un provvedimento di concessione e che la scelta di questo modello di gestione societaria importa l'affidamento diretto e privilegiato del servizio alla società appositamente costituita, il cui oggetto consiste appunto nello svolgimento dell'attività economica in cui il servizio si concreta. La predetta sentenza affronta la tematica della gestione di un servizio pubblico locale attraverso lo strumento costituito da società per azioni a capitale pubblico prevalente. Per l'affidamento del servizio a società per azioni a capitale pubblico minoritario, non potrebbe prescindere, invece, dal rispetto dei principi comunitari sanciti a tutela della libertà di concorrenza. L'art. 12, comma 2, lett. b), della legge n. 498 del 1992 fissa già una forma di tutela della concorrenza al momento della scelta dei soci privati maggioritari, attraverso un «confronto concorrenziale che tenga conto dei principi della normativa comunitaria con particolare riguardo alle capacità tecniche e finanziarie dei soggetti stessi», fermo restando che la società mista debba procedere comunque all'affidamento di opere e servizi in base a gare comunitarie. Ma l'assetto definitivo e, quindi, le garanzie di rispetto della normativa comunitaria nella materia sono rimesse al regolamento governativo di attuazione dell'art. 4 della legge n. 95 del 1995.

⁹ I compiti delle Autorità in materia si articolano su due piani. Il primo attiene alla determinazione dei livelli di qualità e consiste: nel recupero di qualità del servizio tra gli elementi di valutazione per la determinazione delle tariffe secondo il metodo del price-cap; nelle determinazioni delle autorità di regolazione relative agli standard di qualità e regolamenti di servizio; nella partecipazione al procedimento dei soggetti erogatori in contraddittorio con i rappresentanti dei consumatori e degli utenti. Il secondo livello di interventi è rivolto alla tutela degli utenti e si articola: nella verifica dei meccanismi di autocorrezione dei soggetti erogatori; nella misura periodica della qualità e dell'efficacia delle prestazioni; nella raccolta dei reclami dell'utenza; nel controllo circa l'adozione e il rispetto degli impegni indicati nella carta dei servizi. E' previsto, infine, l'indennizzo automatico nel caso di inadempimento di clausole contrattuali e di violazione degli standard di qualità del servizio.

Sotto tale specifico profilo, va precisato che il CIPE, con deliberazione in data 24 aprile 1996, recante linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, ha fissato principi comuni applicabili anche ai settori per i quali non è attualmente prevista l'istituzione di Autorità di regolazione, in particolare ove caratterizzati dalla presenza di imprese ancora distanti da «standard» adeguati di efficienza e qualità, nonchè ai settori per i quali detta istituzione è prevista, sino alla emanazione della normativa specifica di cui all'art. 2, comma 4, della legge n. 481/1995. Detta disciplina ovviamente non si applica al settore dell'energia e del gas, in quanto già disciplinato dall'art. 3 di detta legge, nonchè ai settori per i quali sia prevista una analoga dettagliata normativa regolante l'applicazione del metodo del «price-cap».

Nelle richiamate «linee guida» il contratto di programma viene individuato come lo strumento idoneo a promuovere condizioni di efficienza prossime a quelle garantite da mercati concorrenziali, mentre il «price-cap» è riconosciuto come il metodo di definizione tariffaria più idoneo per il conseguimento degli obiettivi di cui sopra è cenno.

1.6. Il sistema di regolazione disegnato dalla sopra richiamata legge 14 novembre 1995, n. 481, sulle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, è, peraltro, ancora largamente incompiuto. Detta legge, invero, stabilisce principi e regole comuni per la disciplina dei soli settori dell'energia elettrica e del gas e delle telecomunicazioni, mentre sono stati stralciati, nel corso dell'iter approvativo, i settori dell'acqua, delle comunicazioni postali, dei trasporti. Va poi sottolineato che solamente l'autorità per l'energia elettrica e il gas è immediatamente costituita, mentre è previsto che l'istituzione dell'autorità per le telecomunicazioni sia sancita da successive norme.

Sicchè per tali settori il raccordo tra privatizzazione e liberalizzazione - ancora lontano dall'essere compiutamente realizzato - continua a formare oggetto di dibattito¹⁰.

In tale situazione, il ritardo nell'introduzione di una politica di promozione della concorrenza rischia di aumentare il divario, specie nell'ambito delle telecomunicazioni, tra le condizioni di mercato del sistema italiano ed il contesto comunitario¹¹.

E ciò mentre proprio in tale settore lo sviluppo tecnologico, che già da qualche anno ha consentito ad alcuni Paesi di aprire il mercato a gestori privati, rende anche in Italia possibile il passaggio da una situazione di monopolio naturale¹² alla «attuale coesistenza e sostituibilità tra le diverse strutture di telecomunicazione» (rete telefonica fissa, reti radiomobili cellulari, reti satellitari, reti di telecomunicazione delle società di servizio pubblico e reti TV via cavo), che oggi consentono la concorrenza e costituiscono un importante fattore di stimolo per la crescita del grado di competitività del nostro sistema produttivo¹³.

Merita, pertanto, di essere urgentemente valutata l'esigenza di rivedere le posizioni di privilegio attribuite nel settore al monopolista pubblico, garantendo attraverso una chiara regolamentazione, una effettiva competizione tra aziende, non soltanto al livello delle tariffe, ma anche a quello più elevato della qualità dei servizi offerti.

¹⁰ Il disegno di legge C. 3180-ter presentato in data 19 ottobre 1995 e concernente «Norme in materia di liberalizzazione e di utilizzo delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione, nonchè in materia di organico del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni» si trovava, alla data dell'11 gennaio 1996, all'esame Commissione permanente trasporti, poste, e telecomunicazioni in sede referente.

Tra i progetti di legge in materia esaminati dalla Commissione nella passata legislatura, cfr. il testo pubblicato negli atti della stessa Commissione il 21 novembre 1995.

¹¹ Cfr. Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore delle telecomunicazioni (Camera dei Deputati - IX Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni, Roma 17 maggio 1995). In questa sede, a dimostrazione dello sfasamento tra le condizioni caratteristiche del sistema italiano delle telecomunicazioni, è stato portato il ritardo con il quale si è provveduto, a quasi cinque anni di distanza (con il decreto legislativo n. 103 del 17 marzo 1995 e, da ultimo, con il D.P.R. 4 settembre 1995, n. 420) a recepire nell'ordinamento interno la Direttiva 90/388/CEE, su cui è basata la politica comunitaria per la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni.

Va inoltre osservato che il richiamato D.P.R. n. 420 del 1995, che ha completato il quadro di recepimento della direttiva 90/388, limita la possibilità di concedere l'autorizzazione ai fini dell'offerta dei servizi liberalizzati con decreto legislativo n. 103 del 1995 agli interessati aventi sede in ambito nazionale o in uno dei Paesi dello spazio economico europeo. Tale disposizione non si armonizza con gli impegni assunti dall'Italia nel corso dell'Uruguay Round in materia di servizi a valore aggiunto (cfr. legge n. 747 del 1994). Per i servizi inseriti nella lista di impegni della Comunità e dei suoi Stati membri, infatti, tale autorizzazione dovrebbe essere concessa a tutti gli interessati aventi sede in Paesi membri dell'O.M.C.

¹² Situazione, che in passato ha giustificato la riserva in favore di un unico gestore pubblico delle telecomunicazioni.

¹³ Cfr. il parere espresso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in occasione della presentazione del disegno di legge sul riassetto del settore delle telecomunicazioni, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287 del 1990.

Nella relazione presentata il 30 aprile 1996 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato è dato ampio spazio alla problematica delle telecomunicazioni.

Tanto più che per effetto del negoziato sulle telecomunicazioni di base tenutosi a Ginevra nell'aprile 1996 tra i 48 Paesi membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (ivi compresi i 15 Paesi membri dell'Unione Europea), la data di entrata in vigore per l'U.E. del regime di liberalizzazione (il primo gennaio 1998) verrà a coincidere con la data di entrata in vigore per tutti i Paesi di un futuro accordo. Sicchè, l'Italia sarà vincolata nella materia al rispetto di un duplice ordine di obblighi internazionali, il primo scaturente dal processo di liberalizzazione comunitario ed il secondo dagli impegni assunti in sede O.M.C.¹⁴.

Inoltre, l'apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, attraverso le nuove tecnologie e l'offerta di servizi multimediali, potrebbe incidere positivamente su un adeguato sviluppo del settore radiotelevisivo. In tale comparto, peraltro, dev'essere ancora apprestata una cornice normativa idonea ad assecondarne lo sviluppo e ad evitare, secondo le indicazioni della Corte Costituzionale, la concentrazione oligopolistica dei mercati.

Un approccio simile, tale da privilegiare la concorrenza, può attagliarsi - pur nella diversità delle condizioni riguardanti la tecnologia e la struttura della domanda - alle problematiche che va ponendo la riforma del settore elettrico. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha più volte osservato che «è possibile la creazione di una effettiva concorrenza nelle fasi della generazione, della distribuzione e della vendita di energia elettrica» e che, in particolare, «mantenere una struttura di mercato fortemente accentrata nei segmenti della generazione e della distribuzione lascia ampiamente indefiniti gli strumenti necessari per conseguire un allargamento dei meccanismi concorrenziali»¹⁵.

2. La gestione delle operazioni di privatizzazione.

2.1. Premessa metodologica

Il Ministero del tesoro - Direzione generale del tesoro - ha trasmesso al Parlamento, nel mese di febbraio u.s., la relazione sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato prevista dall'art. 13, comma 6, della legge 474/94.

Detta relazione riguarda l'attività di dismissione di partecipazioni direttamente o indirettamente controllate dallo Stato che si è sviluppata sia attraverso le operazioni direttamente gestite dal tesoro, sia attraverso le operazioni di vendita di società da esso controllate indirettamente.

Per quel che concerne le attività del Tesoro, il periodo sul quale l'Amministrazione ha riferito è compreso tra la trasformazione in società per azioni degli enti pubblici economici, con la contestuale attribuzione al Ministero del tesoro della titolarità delle relative azioni disposta dal decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359, e la conclusione della vendita di azioni dell'ENI S.p.A., avvenuta nel novembre - dicembre 1995.

Per quanto riguarda i dati concernenti IRI S.p.A. ed ENI S.p.A., il periodo preso in esame con la predetta relazione si estende dalla citata trasformazione sino al 30 giugno 1995.

Per comodità di raffronto, la Corte con il presente referto assume per le proprie considerazioni gli stessi archi temporali di cui sopra è cenno. Poichè relativamente alle prime «tranche» di operazioni concernenti le dismissioni delle partecipazioni dello Stato in IMI e INA si è già riferito con le relazioni che hanno accompagnato i rendiconti generali dello Stato per gli esercizi 1993 e 1994, unitamente alle altre operazioni di vendita di azioni dell'IRI e dell'ENI¹⁶, in questa sede, nell'esporre alcune valutazioni sui risultati ottenuti in ordine a taluni obiettivi, verranno ovviamente richiamati solo i dati utili a detto scopo.

¹⁴ La Corte, nella ultima relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa, nell'analizzare la manovra sui conti pubblici, ha affermato in linea generale l'esigenza di una decisa ripresa del processo di privatizzazione ai fini soprattutto di un recupero di fiducia dei mercati finanziari, ampliando il margine per una ulteriore diminuzione del differenziale dei tassi di interesse rispetto ai Paesi finanziariamente più solidi.

¹⁵ Cfr. da ultimo la relazione presentata il 30 aprile 1996. In tali circostanze, è detto nella relazione stessa, ai fini di assicurare una vera possibilità di sviluppo del mercato nella fase della generazione, è necessario anche «fissare la soglia di consumo minimo stabilito per accedere alla categoria dei consumatori qualificati ad acquistare liberamente l'energia elettrica loro necessaria, a un livello sufficientemente basso da consentire anche alle imprese medio-piccole di beneficiare dei previsti interventi di liberalizzazione».

¹⁶ Per la Corte, la trattazione dei temi inerenti al riordino delle partecipazioni pubbliche ed alle dismissioni è stata alimentata essenzialmente dall'attività svolta dalla Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, per quanto attiene agli enti trasformati in figure societarie, dall'Ufficio riscontro e vigilanza entrate, in ordine ai proventi per dismissioni all'apposito fondo destinato alla riduzione del debito pubblico, e dall'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro, per l'azione

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

2.2. Le operazioni di vendita direttamente gestite dal Tesoro

A partire dall'anno 1994 e sino a tutto il 1995, le operazioni di dismissione delle partecipazioni dirette al capitale di IMI, INA ed ENI hanno comportato un incasso lordo totale di 15.224,3 miliardi¹⁷.

Nel prospetto che segue, elaborato dalla Corte sulla base degli elementi ricavati dalla citata relazione del Tesoro, si riportano i dati complessivi di tali operazioni, che offrono spunto per alcune considerazioni.

Società	Periodo	N. azioni Tesoro	OPV globale	di cui dipendenti	Private placement	Estero	Prezzo unitario	Incasso lordo (L./mil)
IMI (I tranche)	Gen-Feb 94	164.699.117	93.750.000	5.000.000	25.000.000	100.000.000	10.900	1.794.491,2
IMI (II tranche)	Giu-Lug 95	86.870.146					10.250-10.900	913.352,4
INA (I tranche)	Giu-Lug 94	1.890.000.000	1.290.000.000	24.256.000	180.000.000	420.000.000	2.400	4.530.458,0
INA (II tranche)	Set-Ott 95	734.711.500			734.711.500		2.200-2.400	1.686.645,1
ENI (I tranche)	Nov-Dic 95	1.200.000.000	401.192.000		355.000.000	443.808.000	5.250	6.299.380,4
Totale		4.076.280.763	1.784.942.000	29.256.000	1.294.711.500	963.808.000		15.224.327,1

Può affermarsi che il processo di dismissioni delle partecipazioni dirette dello Stato, anche se ha portato incassi inferiori rispetto a quelli programmati (15.224,3 miliardi a fronte di 27.000 miliardi) e segna sensibili ritardi rispetto ad alcune operazioni preventivate dal Governo (specie per ENEL e Stet), ha fatto registrare nel complesso risultati quantitativamente positivi.

Dal punto di vista qualitativo, peraltro, va considerato che se le dismissioni, per un certo numero di operazioni, si sono concretizzate in forme di privatizzazioni in senso formale, le stesse debbono ancora sostanzarsi in effettive privatizzazioni attraverso la cessione a privati delle quote di controllo.

Per quel che concerne l'ENI, infatti, a conclusione della prima vendita di partecipazioni nella predetta Società, che pure ha recato un introito lordo di ben 6.299,3 miliardi, il Tesoro è ancora proprietario di quasi l'85% del capitale sociale.

In ordine alle dismissioni delle partecipazioni dello Stato nel capitale azionario dell'Istituto Mobiliare Italiano e dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, dopo lo svolgimento delle relative operazioni in due «tranche» per ciascuna Società, la partecipazione del Ministero del tesoro si è ridotta, rispettivamente, a circa l'8% ed il 34%.

La vendita della prima «tranche» del capitale azionario dell'IMI e dell'INA è stata effettuata attraverso la procedura dell'offerta pubblica di vendita. La seconda, invece, è avvenuta a trattativa diretta, cedendo le quote

svolta nella sede del controllo preventivo e consuntivo e per quel che concerne le variazioni che si verificano nel patrimonio dello Stato per effetto della trasformazione degli enti in società per azioni, della determinazione del loro patrimonio netto e della dismissione delle quote azionarie di proprietà dello Stato.

¹⁷ Per quel che concerne la previsione di introiti per privatizzazioni, si rammenta che il Programma governativo di riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche presentato dal Governo ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, facendo leva sulla privatizzazione di ENI, ENEL e INA, e società controllate ed escludendo l'IRI, ipotizzava un introito a favore del Tesoro, indicato per il 1993, 1994 e 1995, rispettivamente in 7.000, 10.000 e 10.000 miliardi. Successivamente, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1996-1998 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 2 giugno 1995 ha indicato (al punto 8 - «Le dismissioni patrimoniali») cessioni per 10.000 miliardi in ciascun anno del triennio. Va altresì ricordato che i proventi delle privatizzazioni non influiscono sul livello del fabbisogno, ma debbono essere versati nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato per essere destinati alla riduzione della consistenza del debito.

Per effetto delle dismissioni realizzate sino al giugno 1995, il flusso di entrata iscritto nel bilancio dello Stato ammontava a circa 5.920,5 miliardi, versati sul capitolo di entrata 4055 (per dismissioni IMI circa 1.600 miliardi; per dismissioni INA oltre 4.300 miliardi), trasferiti dal capitolo 8319 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Al 31 dicembre 1995 il flusso di entrata, sempre per cessioni di partecipazioni dirette dello Stato sul cap. 4055, ammontava a 8.353,7 miliardi, per un totale complessivo di 14.274,2 miliardi, a fronte di un incasso lordo di 15.224,3 miliardi. Al 31 dicembre 1995, risultano trasferiti dal capitolo 8319 dello stato di previsione della spesa 2.600 miliardi.

di controllo a gruppi di azionisti composti prevalentemente da intermediari finanziari, il cui capitale azionario è in proprietà di fondazioni¹⁸.

Ciò stante, il processo di privatizzazione di IMI ed INA abbisogna ancora, per essere compiutamente realizzato, che sia reso più incisivo il ruolo che si intende assegnare nel processo di dismissioni alle fondazioni, valutando l'opportunità di una cessione ai privati del governo delle banche in atto da queste ultime controllate.

Attraverso le dismissioni, le fondazioni inoltre potrebbero disporre di risorse finanziarie sufficienti per investire in settori diversi da quelli bancari, assumendo così quel ruolo di investitore istituzionale sinora poco conosciuto nel nostro Paese. A questo fine, appare, peraltro, indispensabile accrescere nelle fondazioni l'autonomia, la responsabilità e la trasparenza all'esterno.

In ordine ai costi, va precisato che alcune questioni concernenti incarichi di «global coordinator», di valutatore ed altre consulenze per IMI ed INA sono state sottoposte all'esame della Sezione del controllo¹⁹.

Le singole operazioni si compendiano nei dati che seguono:

A) IMI (I Tranche)

Con l'OPV, aperta il 31 gennaio e chiusa il 1° febbraio 1994, il Tesoro, che possedeva il 50% del capitale sociale dell'IMI, ha venduto 164.699.117 azioni pari al 27,45% con un incasso lordo di lire 1.794,4 miliardi. Tale somma risulta inferiore al controvalore della quota ceduta (n. 164.699.117 azioni per il prezzo unitario di vendita pari a Lire 10.900), per un importo di lire 729.179.452. Tale differenza - ha precisato la Direzione generale del tesoro - è dovuta al fatto che per la quota di azioni collocata in USA sotto forma di ADR (American Depositary Receipts) il regolamento dell'operazione è stato effettuato in dollari secondo la prassi dei mercati. Pertanto, tale minore incasso dipenderebbe da differenze nei cambi lira-dollaro rilevati alle date, rispettivamente, della fissazione del prezzo unitario in dollari degli ADR corrispondente al prezzo unitario delle azioni fissato in lire 10.900 e della determinazione del controvalore in lire della cifra incassata dal Tesoro in dollari quale ricavo sulla quota di azioni collocate in forma di ADR. Sulle azioni cedute in USA in forma di ADR sono in corso comunque accertamenti istruttori da parte del competente Ufficio di controllo.

I costi sono costituiti da: lire 21,1 miliardi per oneri relativi ad attività complementari e strumentali svolte da terzi, lire 60,2 miliardi per commissioni di collocamento e lire 120 miliardi destinate al finanziamento di oneri connessi a questa ed a successive operazioni di privatizzazione.

Il provento netto della vendita è risultato quindi pari a lire 1.593,1 miliardi ed è affluito al capitolo di bilancio (4055 dello stato di previsione dell'Entrata) destinato al finanziamento del fondo di ammortamento del debito pubblico previsto dalla legge 432/93.

La somma di lire 120 miliardi è stata versata al capitolo di bilancio (4056 dello stato di previsione dell'Entrata) destinato al finanziamento degli oneri connessi alle privatizzazioni.

A valere su tali disponibilità sono state rimborsate lire 1,9 miliardi per il rimborso di spese sostenute prima del collocamento da soggetti che hanno svolto attività di consulenza sull'operazione, ma ancora non fatturate al momento dell'incasso dei relativi proventi.

B) IMI (II Tranche)

La vendita di una seconda tranche di azioni dell'IMI si è conclusa il 1° luglio del 1995. Il Tesoro e la CONSAP, che, dopo la vendita della prima tranche, possedevano rispettivamente il 22,55% e il 4,76% del capitale della società, hanno venduto a trattativa diretta ad un gruppo di azionisti 114.170.000 azioni (rispettivamente, n. 86.870.146 appartenenti al Tesoro e n. 27.299.854 azioni alla Consap), ad un prezzo variabile da un minimo di lire 10.250 ad un massimo di lire 10.900. L'incasso lordo è stato di lire 1.200,3 miliardi ripartito tra i venditori in proporzione al numero di azioni rispettivamente cedute: lire 913,3 miliardi al Tesoro (che ha ceduto una quota pari al 14,48% del capitale sociale) e lire 287 miliardi alla CONSAP (che ha ceduto interamente la propria partecipazione disponibile pari al 4,55%).

¹⁸ cfr. Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in data 30 aprile 1996, nella quale viene sottolineata la natura sostanzialmente pubblicistica delle fondazioni. Sicchè, tenuto conto anche delle quote ancora in possesso dello Stato, in atto una parte rilevante del capitale di dette società continuerebbe a gravitare nell'orbita pubblica.

¹⁹ La Sezione controllo Stato, con deliberazione n. 105 in data 29 luglio 1995, ha ritenuto che la convenzione stipulata tra il Ministero del tesoro ed una società specializzata relativa all'affidamento dell'incarico di global coordinator dell'attività di dismissione delle partecipazioni dello Stato nell'IMI, rientra nella fattispecie prevista dall'art. 1, lett. A, par. VII, della direttiva comunitaria n. 92/50, riguardante contratti per l'affidamento di servizi relativi al trasferimento di titoli, e, pertanto, non è soggetta alla normativa contenuta nella direttiva medesima.

Gli oneri della vendita ammontano a lire 2,09 miliardi per commissioni, di cui lire 1,59 miliardi a carico del Tesoro e lire 499,9 milioni a carico della CONSAP. Oltre alle commissioni sono stati riconosciuti a favore dei soggetti incaricati delle attività di valutazione e di intermediazione i relativi compensi, per un importo complessivo di lire 2,6 miliardi, inclusi gli importi in valuta da riconoscere ai soggetti esteri. L'importo di lire 2,6 miliardi comprende sia le commissioni di vendita sostenute dal Tesoro (lire 1,59 miliardi), sia i compensi corrisposti ai soggetti incaricati delle attività di valutazione e di intermediazione. In particolare, le commissioni di vendita sono state corrisposte dal Tesoro e dalla Consap in misura proporzionale alle quote rispettivamente cedute; i restanti compensi sono stati sostenuti interamente dal Tesoro.

C) INA (I Tranche)

Con l'offerta globale nel cui ambito è stata effettuata un'OPV aperta il 27 giugno e chiusa il 28 giugno 1994, il Tesoro, unico azionista, ha ceduto 1.890.000.000 di azioni, al prezzo di lire 2.400 per azione, pari al 47,25% del capitale sociale. L'operazione ha comportato un incasso lordo di lire 4.530,4 miliardi.

Da tale importo occorre detrarre l'importo di lire 200 miliardi versate al citato capitolo 4056 dello stato di previsione dell'Entrata e destinate a finanziare gli oneri delle vendite, in aggiunta ai 120 miliardi di lire versati in occasione della vendita della partecipazione in IMI, e della somma di lire 828 milioni trattenuta direttamente dai responsabili del collocamento al momento del versamento dei proventi della vendita.

Delle somme accantonate per far fronte agli oneri sono state spese lire 155,4 miliardi per il pagamento delle commissioni di collocamento e lire 36,4 miliardi per altri oneri connessi ad attività complementari e strumentali al collocamento svolte da terzi.

Al capitolo di bilancio destinato a finanziare il fondo di ammortamento del debito pubblico sono affluite complessivamente lire 4.329,6 miliardi.

D) INA (II Tranche)

Nell'ottobre 1995 è stata conclusa la vendita a trattativa diretta di una seconda tranche di azioni dell'INA. Il Tesoro, che, al termine della vendita della prima tranche, possedeva il 52,75% del capitale della società, ha ceduto 734.711.500 azioni, pari al 18,37%, ad un prezzo variabile da un minimo di lire 2.200 ad un massimo di lire 2.400, con un incasso lordo di lire 1.686,6 miliardi.

Sono state spese per commissioni di collocamento lire 3,6 miliardi e lire 693,9 milioni per attività di consulenza e di assistenza.

E) ENI

La vendita di azioni dell'ENI, realizzata attraverso una offerta globale nel cui ambito è stata effettuata un'OPV, ha comportato, nel novembre 1995, la vendita di 1.200.000.000 di azioni al prezzo di lire 5.250 per azione (il Tesoro unico azionista ha ceduto il 15,00148% del capitale sociale) con un incasso lordo di lire 6.299,4 miliardi.

Da tale importo è stata detratta la somma di lire 150 miliardi per oneri delle privatizzazioni ed accantonata nel capitolo 4056 dello stato di previsione dell'Entrata, oltre a lire 210,6 miliardi per far fronte alla garanzia di prezzo dei titoli offerta dal Tesoro in sede di OPV. Sono state inoltre trattenute dai collocatori in sede di versamento dei proventi della vendita lire 172,6 miliardi per commissioni di collocamento e lire 10,3 miliardi per attività complementari e strumentali alla vendita. Nell'ambito dell'operazione è stata spesa inoltre la somma di lire 487,7 milioni per ulteriori oneri connessi all'operazione di vendita, diversi da quelli precedentemente indicati.

Nell'ambito dell'offerta globale, al fine della stabilizzazione del mercato, è stato effettuato un prestito temporaneo di azioni ai coordinatori del collocamento; sebbene non sia stata esercitata l'opzione di acquisto "greenshoe" cui il prestito in questione era connesso, il Tesoro ha incassato lire 105 milioni, già incluse nell'importo lordo, per commissioni sul prestito²⁰.

Al capitolo di bilancio destinato a finanziare il fondo di ammortamento del debito pubblico sono affluite complessivamente lire 5.755,8 miliardi.

²⁰ Sull'esborso per spese l'acquisto con l'opzione «greenshoe» (quota destinata ad investitori istituzionali con effetto calmierante sul mercato) sono in corso da parte dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro, come per il caso dell'IMI, accertamenti istruttori.

Dalla relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1996 e situazione di cassa al 31 dicembre 1995, presentata dal Ministro del tesoro il 24 aprile 1996, risulta che con i proventi delle dismissioni, che, com'è noto, alimentano principalmente il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, destinato per legge, in via esclusiva, a ridurre l'ammontare di debito in circolazione, attraverso due aste sono stati ritirati dal mercato ed annullati titoli per complessivi 5.530 miliardi di valore nominale.

Le predette operazioni di riacquisto del Fondo di ammortamento, si sono rese possibili essendo stato emanato nel mese di novembre 1995 il decreto del Ministro del tesoro con il quale si sono definite le modalità di utilizzo del Fondo stesso ²¹.

Il provvedimento di determinazione delle regole di operatività del Fondo è necessario per rendere effettiva la riduzione del rapporto debito/PIL secondo la definizione richiesta dal Trattato di Maastricht che, com'è noto, non consente di depurare il valore del debito delle attività detenute dalla Pubblica Amministrazione e, quindi, impedisce di portare in deduzione le disponibilità del Fondo di ammortamento prima del loro effettivo utilizzo in riduzione dello «stock» i titoli in circolazione.

In particolare, per la prima operazione, effettuata il 27 novembre, sono stati scelti tre BTP, tutti caratterizzati da cedola elevata (12% o 12,50% su base annua) e scadenza in mesi gravati da un onere per rimborsi rilevante. Si è potuto ritirare dal mercato, a prezzi ritenuti congrui, un importo più rilevante per il titolo caratterizzato da un flottante particolarmente elevato.

La seconda asta, svoltasi il 18 dicembre, ha invece interessato due BTP con tasso nominale annuo del 12% e due CCT legati al precedente meccanismo di indicizzazione. Anche per tale operazione, la scelta dei titoli ha tenuto conto delle concentrazioni di scadenze in periodi critici per i rimborsi dei titoli di Stato.

Attraverso tale ultima operazione è stato ritirato un maggior quantitativo di CCT piuttosto che di BTP, in quanto le condizioni di prezzo avanzate dagli specialisti sui titoli indicizzati sono state ritenute più convenienti per lo Stato, mentre sui buoni poliennali è stata operata sui prezzi una selezione più incisiva.

2.3. *Le operazioni di vendita gestite dalle società partecipate dal Tesoro*

I dati riportati nella citata relazione della Direzione generale del tesoro, sulla base degli elementi forniti da IRI S.p.A. e ENI S.p.A., si riferiscono al periodo intercorso tra la trasformazione degli enti in società per azioni (luglio 1992) ed il 30 giugno 1995.

Durante questo periodo, come si evince da detto rapporto, le operazioni di dismissione effettuate dai due Gruppi hanno determinato un miglioramento complessivo della situazione finanziaria per circa 23.760 miliardi (18.150 miliardi per IRI e 5.610 miliardi per ENI).

Occorre precisare, come del resto è chiaramente esposto nel rapporto, che tale cifra non corrisponde all'incasso per operazioni di privatizzazione, ma comprende anche i debiti trasferiti agli acquirenti con il controllo delle partecipazioni cedute (rispettivamente, 2.550 miliardi per IRI e 1.595 miliardi per ENI).

Va inoltre tenuto presente - come si specificherà appresso - che non tutte le operazioni effettuate costituiscono vere e proprie privatizzazioni (ossia cessioni di quote di controllo, ovvero di aziende o di rami di aziende), ma anche cessioni di quote di minoranza e, in minima parte, cessioni di immobili non strumentali e di cespiti rilevanti (es. navi).

La Corte, nella precedente relazione sul rendiconto generale dello Stato, ha già dettagliatamente esposto l'andamento dei proventi per cessioni di spettanza degli ex enti economici, dal momento della loro trasformazione in figure societarie a tutto il 1994.

Nei successivi due paragrafi, pertanto, viene sinteticamente aggiornato il quadro delle dismissioni operate dall'IRI e dall'ENI, tenendo conto delle operazioni effettuate nel primo semestre 1995, che vengono appresso riassunte con riferimento ai profili di maggior rilievo.

2.3.1 Gruppo IRI

Le dismissioni direttamente operate dalla capogruppo hanno consentito l'incasso di circa 10.600 miliardi. Di questi, 9.270 miliardi rappresentano vere e proprie privatizzazioni (ossia costituiscono cessioni di quote di

²¹ Decreto in data 13 novembre 1995 recante modalità di utilizzo delle somme depositate nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in G.U. 22 novembre 1995, n. 273. La normativa che ha istituito il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (legge 27 ottobre 1993, n. 432) è stata modificata dall'art. 1 del decreto-legge 8 novembre 1995, n. 462, che ha istituito il fondo presso la Banca d'Italia. In particolare, l'art. 4 di detto decreto ha stabilito che i conferimenti al Fondo sono impiegati nell'acquisto di titoli di Stato o nel rimborso dei titoli che vengono a scadere dal 1° gennaio 1995.