

responsabilità in ordine alle decisioni di dismissione, alle strategie da seguire per ottenere una effettiva liberalizzazione dei mercati nonché alla gestione delle partecipazioni da dismettere, le quali - come dimostrano ad esempio le fattispecie relative a IRI, Ferrovie e Poste - per ragioni spesso legate al necessario risanamento delle aziende, sono destinate a protrarsi per tempi ben più lunghi di quelli previsti.

Sotto tale ultimo profilo, la Corte, nelle precedenti relazioni, ha svolto alcune riflessioni sul ruolo delle privatizzazioni, il cui disegno, secondo i documenti di programmazione economico-finanziaria, non è solo mirato a ridurre lo "stock" del debito, ma rientra anche nella logica del ridimensionamento della presenza dello Stato nell'economia, se non del completo ritiro in qualche settore.

La Corte ha sostenuto, pertanto, l'esigenza - sempre salvaguardando la tutela dei fondamentali interessi dello Stato e la regolarità e l'efficienza dei servizi pubblici essenziali alla collettività - di accelerare, da un canto, il processo avviato per le aziende privatizzabili, al fine di evitare la persistenza delle imprese in mano pubblica affidate al Tesoro, e di fissare, dall'altro, le regole cui dovrà attenersi l'ordinaria gestione delle partecipazioni pubbliche che si ritiene necessario conservare.

La Corte ha reputato infine determinante anche il recupero del ruolo delle politiche pubbliche settoriali, specie di quella industriale, ai fini delle scelte prioritarie da intraprendere, sia avendo riguardo alla fase di transizione, sia a regime, individuando nuovi equilibri tra poteri di indirizzo e coordinamento e poteri di regolazione.

Le problematiche illustrate sono da tempo all'attenzione del Tesoro, che nel 1998 ha intensificato l'attività e gli studi intesi a razionalizzare ed a comporre in un quadro organico le regole sinora poste in materia di riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche.

In tal modo, il Governo, raccogliendo una risoluzione parlamentare sul Documento di programmazione economico-finanziaria (D.P.E.F.) 1998-2000, con la quale il Parlamento ha impegnato l'Esecutivo a completare e meglio definire "nel processo di privatizzazione il quadro di regole e di soggetti regolatori, restituendo al Parlamento la sua naturale funzione di indirizzo e di verifica dei risultati delle operazioni", ha presentato in data 26 gennaio 1999 un disegno di delega (A.C. n. 5601), che prevede un potere di riordino e di riforma dell'intera materia - non comprendente soltanto il coordinamento delle norme esistenti - da realizzare nel rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e sulla base dei principi direttivi fissati dalla delega medesima, in parte ulteriori e diversi rispetto a quelli cui sono improntate le norme vigenti.

Un riesame sistematico delle norme vigenti in materia - come si legge nella relazione al disegno di legge - si rende necessario non solo al fine di eliminare eventuali contraddizioni esistenti fra le norme stesse, ma anche di eliminare o modificare discipline che, nell'esperienza di questi anni, si sono rivelate "inopportune" e "ritardanti" il processo di dismissione³.

Secondo quanto prevede lo schema in esame, il testo unico da emanare dovrà contenere una disciplina generale, applicabile per tutte le ipotesi di dismissione di partecipazioni pubbliche e una parte speciale, contenente le disposizioni applicabili soltanto alle dismissioni relative a particolari settori che presentino ineliminabili specificità per la diversità, anche sotto il profilo economico, dei comparti e delle situazioni. La parte generale dovrà comprendere la disciplina sia per le dismissioni delle partecipazioni dello Stato, sia per le dismissioni delle partecipazioni detenute dalle regioni, dagli enti locali territoriali, per le aziende autonome

³ Come anche la Corte ha in passato osservato, l'assetto vigente in tema di dismissioni di partecipazioni azionarie pubbliche risente dell'urgenza con cui vennero approvate e discusse quasi tutte le norme materia, attraverso il ricorso alla decretazione di urgenza ed alla riproposizione, con modificazioni, di provvedimenti più volte decaduti. Emblematica è la vicenda che attiene alla disciplina del 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 d.l. 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.

statali, per le partecipazioni dirette e per quelle indirette, per le partecipazioni delle altre amministrazioni pubbliche non statali e per le partecipazioni afferenti a settori governati dalla concorrenza.

Nel predisporre l'assetto della struttura politico-amministrativa da preporre al processo di privatizzazione dovranno inoltre tenersi distinte le funzioni di controllo politico da esercitarsi da parte del Parlamento, da quelle di formazione delle decisioni, che saranno assunte dal Governo, dai Ministri, e dagli enti locali, nonché dai compiti di gestione imprenditoriale, spettanti ovviamente ai titolari delle partecipazioni oggetto di dismissione.

Un importante profilo considerato nello schema di delega riguarda poi i casi i cui le dismissioni, richiedendo tempi particolarmente lunghi, possono porre - come rilevato anche dalla Corte - problemi di gestione delle partecipazioni in assenza di criteri ai quali tale gestione si deve ispirare⁴.

La prevedibilità e la elasticità delle regole costituiscono i criteri che dovranno presiedere ad un corretto temperamento delle fonti legislative e regolamentari nonché dei provvedimenti governativi per la disciplina sia del processo di privatizzazione, sia della gestione delle partecipazioni destinate alla dismissione.

Nella predisposizione delle norme delegate dovrà tenersi conto, inoltre, trattandosi di cessione di partecipazioni azionarie e del mutamento dell'assetto proprietario delle aziende, del coordinamento con la vigente disciplina del mercato mobiliare, con particolare riguardo al regime posto in tema di offerte pubbliche di vendita e di acquisto.

La valutazione delle compatibilità degli eventuali fenomeni di concentrazione connessi con le dismissioni e, per converso, l'esigenza dell'adozione di misure intese a favorire una maggiore apertura al mercato in determinati comparti, renderanno, altresì, indispensabile il riferimento anche alla disciplina della concorrenza, sotto il profilo sia del diritto interno, sia del diritto comunitario e con riguardo alla regime degli aiuti di Stato, al mutuo riconoscimento ed alla circolazione dei capitali.

Nella stessa prospettiva europea, infine, la normativa da porre in tema di privatizzazioni dovrà inserirsi nella cornice di sistema creata dai provvedimenti di grande rilievo che hanno riformato in profondità i mercati finanziari e creditizi nonché le figure che agiscono nell'ambito di detti mercati, e, cioè, il testo unico delle disposizioni in materia di mercati finanziari, emanato con d. lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, ed il provvedimento, di recente approvato dal Parlamento, di riordinamento delle "fondazioni bancarie"⁵.

La legge di delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale delle fondazioni bancarie e delle operazioni di ristrutturazione bancaria (legge 23 dicembre 1998, n. 461)⁶ va considerata nella prospettiva del contesto di integrazione europea e nella urgenza in tale quadro di una politica attiva che porti il settore bancario a livelli di efficienza e a dimensioni tali da poter fronteggiare la concorrenza con le banche europee. Lo scopo fondamentale della legge è di fornire una cornice normativa certa alle fondazioni ed incentivare al tempo stesso le ristrutturazioni del sistema bancario.

⁴ Come si legge nella relazione al disegno di legge, "con la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali (d.l. 23 aprile 1993, n. 118, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 1993, n. 202) e l'attribuzione al Ministero del tesoro dei diritti dell'azionista riferiti alle società per azioni a partecipazione pubblica (articolo 15, comma 3, del d.l. 11 luglio 1992, n. 353, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, r. 359) è emersa in termini nuovi la questione del rapporto e del coordinamento tra poteri pubblicistici e strumenti di diritto privato (societario) relativi al controllo e alla gestione delle società partecipate dallo Stato".

⁵ Sotto il profilo considerato, la Corte, osservando le prime esperienze applicative in tema di dismissioni di partecipazioni dirette statali, ha segnalato 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.

⁶ La legge 23 dicembre 1998, n. 461, reca esattamente "delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'art. 11, comma 1, del d. lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria".

Le fondazioni, inquadrare nell'ambito del diritto privato, pur se assoggettate al controllo pubblico, dovranno così perseguire esclusivamente scopi di utilità sociale nei diversi campi di intervento (ricerca scientifica, istruzione, beni culturali e ambientali, sanità, ecc.), e solo operando in tali ambiti potranno beneficiare della specifica normativa fiscale prevista per l'attività *no-profit*.

Un ulteriore profilo di collegamento - come sottolinea la relazione al disegno di delega A.C. n. 5601 - non potrà poi mancare - sulla base della disciplina dei servizi economici di interesse generale comunitaria e interna - tra le autorità preposte alla privatizzazione e le autorità di regolazione, dal momento che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità di regolazione nel settore dell'energia rappresentano ora i principali attori preordinati a consentire il passaggio dalla privatizzazione degli assetti proprietari alla liberalizzazione e regolamentazione dell'attività economica delle imprese di pubblica utilità (operanti nei settori di "public utilities" definiti servizi di interesse economico dal Trattato UE, la cui disciplina integra il precepto dell'art. 43 Cost.).

Occorrerà dunque raccordare le linee portanti di tale quadro con quelle già poste, anche al di là delle tematiche concernenti le privatizzazioni, con 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 servizi⁷.

Con detta legge è stata posta una delle basi più importanti 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, ma che - come ha osservato la Corte nelle precedenti relazioni - non è stato sempre agevole compiutamente individuare.

La Corte al momento dell'avvio del processo di privatizzazione - nel sostenere la necessità di una previa determinazione di detti criteri e modalità - non ha mancato di osservare come, 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.

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 n. 474 del 1994, mediante i quali sono state 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 sono state indicate per ENI ed ENEL⁸.

⁷ Sul piano delle garanzie, si rammenta che detta legge ha tra l'altro introdotto una specifica 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).

⁸ 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.

La disciplina da porre in attuazione della delega di cui all'Atto Camera n. 5601 appare idonea a consentire il completamento e la razionalizzazione del sistema anche sotto i profili ora esaminati.

I principi e i criteri direttivi generali della delega possono così riassumersi:

- l'esercizio dei diritti dell'azionista da parte del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica deve avvenire di intesa con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nel rispetto delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e tenendo conto delle risoluzioni parlamentari sul Documento di programmazione economica e finanziaria, al fine di promuovere la valorizzazione delle partecipazioni, l'efficienza dei mercati e lo sviluppo delle attività produttive, anche mediante gli opportuni interventi di riorganizzazione societaria;

- nei casi previsti dalla legge, nonché per le partecipazioni non destinate alla dismissione, in società individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, che svolgono in via esclusiva o prevalente attività e servizi direttamente strumentali alle funzioni istituzionali delle singole amministrazioni, i diritti dell'azionista sono esercitati dalle amministrazioni stesse;

- nell'esercizio della delega, il Governo deve tenere particolare conto dell'esigenza di semplificare, accelerare e rendere trasparente il processo di dismissione delle partecipazioni, al fine anche di introdurre un maggior grado di concorrenza nei mercati e di creare le condizioni per allargare la partecipazione del pubblico al mercato azionario.

Circa il procedimento per la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, nel caso di enti pubblici appartenenti all'amministrazione statale, la trasformazione dovrà avvenire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, sulla base dell'ultimo bilancio approvato, determinerà in via provvisoria anche il capitale della società.

Nel caso delle società partecipate direttamente dallo Stato, la decisione di procedere alla dismissione e la scelta della modalità di alienazione saranno effettuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con i Ministri di settore interessati. Per le società partecipate indirettamente dallo Stato la decisione sarà assunta dagli organi della società titolare della partecipazione. In entrambi i casi all'alienazione si procederà mediante offerta pubblica di vendita, ovvero mediante trattativa privata, anche senza confronto concorrenziale, e asta competitiva, ovvero mediante una combinazione delle precedenti modalità.

In ordine alle società partecipate direttamente o indirettamente dallo Stato che gestiscono servizi di pubblica utilità o che comunque sono titolari di diritti speciali o esclusivi o che operino in settori di interesse strategico, prima che venga assunta la decisione di procedere alla dismissione della partecipazione, saranno definiti, con delibera del Consiglio dei ministri, i criteri e le condizioni per la privatizzazione, che stabiliscano anche le quote di dismissione e le relative modalità di dismissione, con riferimento anche all'eventuale regime concessorio, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Sui criteri e sulle condizioni per la privatizzazione e sulle modalità di dismissione dovrà acquisirsi il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Nel caso in cui la dismissione comporti la perdita del controllo diretto o indiretto da parte dello Stato è prevista la richiesta del parere anche all'Autorità di regolazione del settore, ove istituita.

Sotto tale parte profilo sono state condivise le osservazioni svolte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con il parere AS162 reso il 26 novembre 1998, ai sensi della

legge n. 287 del 1990, su richiesta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica⁹.

Tra le novità di grande rilievo contenute nel disegno di delega, è prevista l'abrogazione delle norme che consentono poteri speciali in favore dello Stato o di amministrazioni pubbliche non statali che detengono o hanno detenuto partecipazioni in società per azioni, incompatibili con i principi dell'ordinamento comunitario, con possibilità di prevedere poteri speciali a carattere temporaneo ove ricorrano le seguenti condizioni:

- a) natura non discriminatoria;
- b) rispondenza a rilevanti ed imprescindibili motivi di interesse generale, con particolare riguardo all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, alla sanità e alla difesa;
- c) idoneità al perseguimento dell'obiettivo perseguito;
- d) proporzionalità della misura.

In sintesi, la "ratio" del provvedimento di delega sembra poggiare sul riconoscimento degli interessi di carattere generale che l'esercizio di alcune attività economiche può coinvolgere. Per quel che concerne la tutela di dette posizioni, tuttavia, essa non viene di norma rimessa al controllo proprietario pubblico, ma è assicurata dalla disciplina dell'attività, la quale potrà, ad esempio prevedere che l'acquisizione di partecipazioni rilevanti e le operazioni di fusione e di scissione siano subordinate al preventivo controllo dell'Autorità di settore.

2. I proventi delle dismissioni.

Dal 1994 e sino a tutto il 1998, le operazioni di dismissione delle partecipazioni dirette dello Stato hanno comportato un incasso lordo di 82.961 mld, equivalente al 4,1% del PIL del 1998. Di tale importo 80.629 mld sono affluiti al "fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato" (cfr. prospetto allegato sub A), mentre la differenza, pari a lire 2.332 mld, è costituita dai costi delle operazioni per commissioni, consulenze, tasse sui contratti di borsa, spese per adempimenti vari, etc. L'incremento rispetto al totale lordo realizzato al 31 dicembre 1997 (64.543 mld) è del 28,54%.

Per l'anno 1998, le entrate al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sono ammontate a 23.969,6 mld, per le causali e gli importi indicati nella tabella che segue.

⁹ La predetta Autorità ha osservato, su un piano generale, come la mancanza di un quadro normativo unitario relativo alla gestione delle partecipazioni pubbliche nonché ai processi di dismissione renda di grande rilevanza l'obiettivo di formulare una disciplina generale della materia. Lo sforzo di realizzare un migliore coordinamento e una maggiore coerenza tra le norme che riguardano le dismissioni delle partecipazioni pubbliche detenute, direttamente o indirettamente, dallo Stato e di quelle detenute dalle amministrazioni pubbliche locali potrebbe favorire - sempre ad avviso dell'Autorità - "una più efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche e una più consapevole politica delle dismissioni". Il progetto di riforma, inoltre, attraverso una più chiara distinzione dei ruoli nell'ambito della struttura politico-amministrativa preposta al processo di privatizzazione (funzioni di controllo politico, di assunzione delle decisioni di dismissione, di gestione delle partecipazioni) potrebbe contribuire a identificare con maggiore precisione le diverse responsabilità funzionali; l'Amministrazione in tal modo potrebbe operare "per soddisfare interessi collettivi non più tramite la proprietà pubblica, ma attraverso un sistema di regole capaci di difendere quel particolare bene pubblico che è costituito da mercati efficienti"; è parsa pertanto coerente con tale prospettiva la previsione dell'eliminazione o della modifica di quelle "discipline che, nell'esperienza di questi anni, si sono rivelate inopportune e ritardanti il processo di dismissione"; l'Autorità ha ritenuto meritevoli di apprezzamento anche le disposizioni volte a eliminare i poteri speciali attribuiti allo Stato e alle amministrazioni pubbliche non statali in occasione delle dismissioni: in molte circostanze, infatti, la privatizzazione di una società pubblica "costituisce un'occasione irripetibile per consentire una trasformazione in senso concorrenziale dei mercati interessati", attraverso l'adeguamento degli assetti societari ai previsti interventi di dismissione; a tal fine, l'Autorità ha auspicato che lo schema di provvedimento precisi, che, in vista di operazioni di dismissione, l'esercizio dei diritti dell'azionista da parte del Ministero del Tesoro sia ispirato ai principi di promozione della concorrenza, prevedendo, ove necessario, preventivi interventi di riorganizzazione societaria. Inoltre ha suggerito di aggiungere tra gli obiettivi della delega al Governo quello dell'introduzione, attraverso opportuni interventi di dismissione, di un maggior grado di concorrenza nei mercati.

Provenienza (causale)	Data di entrata in bilancio	Valore di bilancio	Data di trasferimento al Fondo
Privatizzazione SEAT S.p.A.	25/11/97	1.630.617.962.149	25/02/98
Vendita diritti Banco di Napoli	04/12/97	662.032.965	14/09/98
Privatizzazione San Paolo (To)	16/12/97	58.103.447	08/06/98
Vendita immobili	dic-98	1.975.028.000	14/09/98
Privatizzazioni Telecom	07/01/98	2.442.605.318.793	08/06/98
Prestito azionario Telecom	07/01/98	2.927.342.466	08/06/98
Banco di Napoli	22/01/98	47.203.635.269	14/09/98
ENI 2: svincolo importi pignorati	27 e 29/1/98	5.568.430.588	08/06/98
Quota 1997 prestito conver. INA	16/02/98	15.000.000	29/09/98
Ripetizione IVA Mor. Stanley	16/06/98	5.864.414.815	29/09/98
ENI 4	07/07/98	11.556.696.141.598	29/09/98
ENI 4 (green shoe)	27/07/98	1.141.296.827.274	29/09/98
Prestito azioni ENI	27/07/98	474.423.288	29/09/98
Titoli convertiti in azioni INA	30/07/98	1.103.358.056.350	29/09/98
Privatizz. BNL offerta globale	01/12/98	3.454.061.883.459	17/12/98
Privatizz. BNL nucleo stabile	03/12/98	2.576.190.167.340	17/12/98
TOTALE		23.969.574.767.801	

Il volume complessivo delle cessioni realizzate dai Gruppi IRI ed ENI, nonché dalla CONSAP, partecipata al 100% dal Tesoro, dal luglio 1992 al 31 dicembre 1997, è risultato pari a 55.130 mld, con un effetto finanziario complessivo, tenuto conto del valore dei debiti finanziari trasferiti, di 75.252 mld.

Per quel che concerne la previsione di introiti per dismissione di partecipazioni dirette statali, si rammenta che il Programma governativo di riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche presentato dal Governo ai sensi dell'articolo 16 del d.l. 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, aveva ipotizzato un introito a favore del Tesoro, indicato per il 1993, 1994 e 1995, rispettivamente in 7.000, 10.000 e 10.000 mld¹⁰. In seguito, 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 indicava (al punto 8 - «Le dismissioni patrimoniali») cessioni per 10.000 mld in ciascun anno del triennio. Identica previsione è contenuta nei successivi Documenti di programmazione economico-finanziaria 1997-99, 1998-2000 e 1999-2001.

Può dunque affermarsi che nel periodo considerato il processo di dismissione delle partecipazioni dirette dello Stato ha fatto registrare nel complesso risultati quantitativamente positivi.

¹⁰ Tale introito veniva ipotizzato come la risultanza del collocamento di una consistente partecipazione (anche superiore al 50%) dell'INA, del collocamento di quote di controllate ENI, ed infine, del collocamento di quote significative dell'ENI e dell'ENEL. Non veniva, però, specificata la destinazione del ricavato delle singole operazioni ai diversi esercizi finanziari, mentre venivano rinviati ad un successivo progetto del Governo l'indicazione dell'intero "piano" delle imprese da privatizzare ed i tempi relativi.

3. La utilizzazione delle somme affluite al fondo per l'ammortamento del debito pubblico.

In ordine alla utilizzazione delle somme affluite al fondo per l'ammortamento del debito pubblico¹¹, si rammenta che sulla destinazione originaria del fondo stesso, istituito allo scopo di ridurre la consistenza dei titoli di Stato in circolazione (art. 2 della legge 27 ottobre 1993 n. 432), ha inciso la disciplina introdotta prima provvisoriamente dal d.l. 21 novembre 1996, n. 598, non convertito, e poi dall'articolo 2, comma 182, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 («Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997), che ha autorizzato in via generale il Tesoro ad acquisire, ai fini della successiva dismissione, partecipazioni totalitarie indirette, utilizzando per la relativa spesa i proventi delle privatizzazioni accantonati sul fondo di ammortamento dei titoli di Stato¹².

L'utilizzazione del Fondo, pari a 88.628 mld di lire, come risulta dal prospetto allegato sub B), è stata così articolata: 63.967,6 mld di tale ammontare è stato utilizzato in operazioni di riacquisto di titoli del debito pubblico sul mercato e per il rimborso di titoli a scadenza. La rimanente somma di 24.660,5 mld è stata utilizzata per corrispondere all'IRI S.p.A. il valore di trasferimento della partecipazione in STET S.p.A. al Ministero del tesoro¹³.

Nel 1998, in presenza di scadenze impegnative, che avrebbero potuto incidere negativamente sul processo di riduzione dei tassi, le disponibilità del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sono state utilizzate per rimborsare titoli in scadenza¹⁴. Si è operato, in particolare, utilizzando i proventi della vendita della quarta tranche di azioni dell'ENI, resisi disponibili dalla fine di settembre 1998, alleggerendo la pressione sul mercato primario tra la fine di ottobre e l'inizio di novembre mediante le operazioni appresso indicate:

- rimborso integrale della quota capitale del CTZ in scadenza il 30 ottobre, che ha portato ad una riduzione del debito secondo i criteri dettati dal Trattato di Maastricht per l'intero valore nominale di 11.937 mld, con un minore esborso del Fondo pari a 10.616 mld;

- rimborso parziale del BTP triennale in scadenza il 1° novembre per 3.400 mld di capitale nominale, attraverso una utilizzazione del Fondo inferiore per circa un miliardo, dovuto all'applicazione del nuovo prezzo di rimborso definito ai sensi del d. lgs. n. 239 del 1996 sulla tassazione dei guadagni derivanti da strumenti finanziari.

- rimborso anticipato, a partire dal 1° dicembre, ai prezzi di mercato, dei titoli con taglio inferiore a 5 milioni di capitale nominale, in attuazione dell'articolo 41 del d. lgs. 24 giugno 1998, n. 213, contenente le norme per l'introduzione dell'Euro in Italia; i titoli rimborsati ai

¹¹ Per quel che concerne il fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, si rammenta che la serie di provvedimenti di urgenza, iniziata con il d.l. 7 settembre 1994, n. 528, ha trovato conclusione con la conversione del decreto 8 gennaio 1996, n. 6, nella legge 6 marzo 1996, n. 110. Tra le modifiche di rilievo si cita quella apportata dall'art. 1 del d.l. 8 novembre 1995, n. 462, che ha istituito il fondo presso la Banca d'Italia. L'art. 4 di detto decreto ha poi aggiunto che i conferimenti al Fondo possono essere impiegati, oltre che nell'acquisto di titoli di Stato, anche nel rimborso dei titoli che vengono a scadenza.

Va, poi, rammentato che con decreto del Ministro del tesoro in data 13 novembre 1995 (in G.U. 22 novembre 1995, n. 273) sono state fissate le modalità di utilizzo delle somme depositate nel fondo.

¹² Un caso analogo è costituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 dicembre 1994 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 133 del 9 giugno 1995), con il quale si è provveduto, infine, ad attribuire al Ministero del tesoro, in attuazione dell'art. 5 del d.l. 20 maggio 1993, n. 149, convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 237, le azioni della Società di gestioni e partecipazioni industriali GEPI, prima detenute dall'ENI, dall'IRI, dall'IMI e dall'EFIM.

¹³ L'erogazione è stata disposta in base al decreto del Ministro del tesoro in data 16 dicembre 1996 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 19 dicembre 1996), che, in attuazione del d.l. 598/96, all'art. 2, comma 3, ha fissato, in attesa dell'autonoma valutazione rimessa ai consulenti, il valore minimo provvisorio della partecipazione in lire 14.530 mld, salvo conguaglio in rapporto all'eventuale maggior valore risultante dalla valutazione. In ordine ai tempi ed alle modalità dell'operazione, l'art. 3 del provvedimento ha disposto la erogazione all'IRI degli importi derivanti dal trasferimento delle azioni, quanto a 3.000 mld, entro il 31 dicembre 1996 e, quanto al rimanente importo, entro il 30 giugno 1997, mediante utilizzo del Fondo di cui all'art. 2 della legge 27 ottobre 1993, n. 432.

¹⁴ Dalla relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999 e situazione di cassa al 31 dicembre 1998, pag. 132-134.

sensi di tale disposizione sono ammontati a 139 mld circa in valore nominale, con utilizzo del Fondo per poco meno di 146 mld.

Utilizzando, infine, gli introiti derivanti dalla privatizzazione della BNL, a fine dicembre è stato disposto un ulteriore rimborso parziale a scadenza dei CTZ 30 giugno 1997/30 dicembre 1998, per un valore nominale di 6.534 mld, contro i 9.670 dell'intero prestito, e con un utilizzo del Fondo, relativo alla sola quota capitale, di 6.000 mld.

Pertanto, nel 1998, l'operatività del Fondo ha contribuito alla riduzione del rapporto tra debito delle Pubbliche Amministrazioni e PIL nella misura di quasi 1',1%.

Sotto il profilo del disavanzo complessivo, va precisato che il risultato relativo a tutto il 1998 risente della esclusione decisa da EUROSTAT, ai fini del calcolo dell'indebitamento, dell'introito di mld 2.700 versati dall'I.R.I. quale utile conseguito a seguito della cessione dell'Azienda TELECOM, che è stata oggetto precedentemente di un piano di risanamento e riorganizzazione nell'ambito del settore delle telecomunicazioni.

Sulla base di quanto è stato fatto presente dal Tesoro ad Eurostat, deve peraltro ritenersi che la predetta partita introitata al bilancio dello Stato non può essere considerata quale provento da plusvalenza da privatizzazioni e come tale da non tenere presente nel calcolo dell'indebitamento, bensì più correttamente quale provento del valore aggiunto determinato dall'attività di ristrutturazione e riorganizzazione del settore operata dall'I.R.I.

Calcolando siffatto introito, l'indebitamento netto sarebbe risultato inferiore all'obiettivo programmatico sia in valore assoluto, sia per incidenza sul PIL.

4. Azionariato diffuso e poteri speciali.

Tra gli scopi della normativa sulle privatizzazioni non vi è solo quello di ridurre l'indebitamento dello Stato e degli enti trasformati in società per azioni: l'art. 1, comma 2, della richiamata legge n. 474 del 1994 sulle privatizzazioni fissa infatti la regola che l'alienazione delle partecipazioni in società per azioni (dello Stato e degli enti pubblici) dev'essere effettuata di norma mediante offerta pubblica di vendita disciplinata dalla legge 18 febbraio 1992, n. 149 e relativi regolamenti attuativi.

All'obiettivo dell'azionariato diffuso è diretta anche la previsione della possibilità di introdurre nello statuto delle società operanti nei settori di cui all'art. 2 della legge (settori strategici e servizi pubblici) limiti massimi di possesso azionario. Così, ad esempio, per IMI e INA, parallelamente alla decisione di vendita sul mercato, sono state introdotte clausole statutarie tendenti a limitare il possesso massimo detenibile da ogni singolo azionista.

L'esperienza delle privatizzazioni sinora effettuate ha posto in risalto i limiti di un tale correttivo: da un lato, infatti, il limite al possesso azionario, specie nelle società a capitale molto frammentato e quindi dominabili da gruppi ristretti, rischia di essere reso inoperante da un sostanziale assenteismo da parte dell'azionariato diffuso nelle assemblee; dall'altro, può tradursi in un ostacolo al ricambio del controllo.

Un altro profilo rilevante riguarda, poi, la congruenza dei poteri speciali indicati dall'art. 2 della legge sulle privatizzazioni con l'obiettivo dell'azionariato diffuso. Com'è noto, l'art. 2 della predetta legge stabilisce la riserva in favore dello Stato di poteri speciali nella gestione di società privatizzate operanti nel settore dei servizi pubblici o di attività ritenute strategiche, sia in termini di gradimento di azionisti con quote rilevanti ed alla conclusione di patti o accordi tra soci, sia di potere di veto su decisioni societarie e sia ancora di nomina di amministratori e sindaci.

Tali poteri - com'è noto - sono simili, ma non propriamente riconducibili all'istituto della c.d. «golden share»¹⁵, strumento attraverso il quale in Francia e in Gran Bretagna sono

¹⁵ Nell'esperienza inglese e francese, un compito tradizionalmente assegnato alle «golden share» è stato quello di bloccare le scalate ostili soprattutto da parte di società straniere. Secondo la nostra normativa, in cui i limiti ai

stati riservati allo Stato poteri allo scopo di tutelare interessi pubblici nelle dismissioni delle partecipazioni pubbliche.

L'assetto posto dall'art. 2 della richiamata legge sulle privatizzazioni assicura infatti allo Stato, anche a prescindere dalla proprietà di partecipazioni azionarie, la conservazione di un potere effettivo sulla gestione delle società cedute (e quindi non solo il mero controllo dell'interesse pubblico).

Specie per la privatizzazione delle imprese che gestiscono i servizi dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti, che comporta complessi problemi concernenti sia l'assetto da dare alla proprietà di tali società, sia il regime concorrenziale da garantire nello svolgimento delle relative attività economiche, l'entità e l'ampiezza dei poteri attribuibili al Tesoro, anche indipendentemente dalla presenza azionaria, richiede in concreto una definizione delle varie combinazioni possibili che sia efficace per la tutela di primari interessi nazionali e degli utenti ed al tempo stesso idonea a mantenere ad un sufficiente livello le prospettive di appetibilità per il mercato delle partecipazioni da dismettere.

Per l'operazione di dismissione di partecipazioni azionarie nell'Eni S.p.A. il Governo ha ritenuto di attribuire al Tesoro tutti i poteri speciali previsti dalla richiamata normativa.

In particolare, il d.P.C.M. 5 ottobre 1995 ed il d.m. 5 ottobre 1995 hanno attribuito al Ministero del tesoro i poteri speciali previsti dalle lett. a), b), c) e d) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 474 del 1994 sulle privatizzazioni e, cioè, il gradimento all'assunzione di partecipazioni superiori alla percentuale, fissata con lo stesso decreto, del 3% del capitale sociale¹⁶; il gradimento alla conclusione di patti o accordi tra soci, nel caso in cui sia rappresentata almeno la percentuale, sempre fissata con lo stesso decreto, del 3% del capitale sociale¹⁷; il veto all'adozione delle più rilevanti deliberazioni della società; la nomina di un amministratore e di un sindaco effettivo.

Con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 4 maggio 1999 sono stati ridefiniti i poteri speciali di cui all'art. 2 del decreto legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 1994, n. 474. I nuovi poteri speciali, cui è stato assegnato l'obiettivo di salvaguardare vitali interessi dello Stato, devono rispondere, nel rispetto dei principi di concorrenza interni e comunitari ed in coerenza con gli obiettivi in materia di privatizzazioni, a imprescindibili motivi di interesse generale, con particolare riguardo all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, alla sanità pubblica ed alla difesa.

La direttiva fissa, inoltre, il criterio che il gradimento può essere negato in relazione ad operazioni che non siano trasparenti e non assicurino, comunque, la conoscenza delle partecipazioni rilevanti ai fini del controllo, diretto o indiretto, della società, nonché degli obiettivi e dei programmi industriali dell'acquirente.

La finalità da perseguire con l'azionariato diffuso ha trovato sino alla prima metà degli anni 1990 un serio ostacolo nella condizione di relativa arretratezza in cui versava la borsa. Il mercato finanziario italiano si trovava infatti in una situazione di profondo squilibrio. Era quindi necessario aumentare lo spessore del mercato borsistico, che presentava una capitalizzazione inferiore al 20% del PIL, contro il 33% di Francia e Spagna e oltre il 100%

possessi azionari rendono la scalata alle imprese privatizzate poco probabile, il gradimento nei confronti dei soci è inteso, più che ad escludere azionisti di altri paesi, ad utilizzare i poteri speciali come strumento di politica economica ed industriale (cfr. art. 2, comma 1, il quale stabilisce che i poteri speciali siano attribuiti «tenuto conto degli obiettivi nazionali di politica economica e industriale»).

¹⁶ L'art. 2, lett. a), della legge n. 474 intende per partecipazioni rilevanti quelle che rappresentano almeno la ventesima parte del capitale sociale rappresentato da azioni con diritto di voto nelle assemblee ordinarie o la percentuale minore fissata dal Ministro del tesoro con proprio decreto.

¹⁷ Per l'art. 2, lett. b), della legge stessa, il potere di gradimento alla conclusione di patti o accordi riguarda l'ipotesi in cui vi sia rappresentata almeno la ventesima parte del capitale sociale costituito da azioni con diritto di voto nella assemblea ordinaria o la percentuale minore fissata dal Ministro del tesoro con proprio decreto.

della Gran Bretagna. Anche se le privatizzazioni svolte in Italia sino al 1995 aveva consentito di quadruplicare il numero degli investitori privati in titoli azionari, questo raggiungeva in atto solo il 3,7% della popolazione, a fronte, del 13% della Francia e del 16,5% della Gran Bretagna.

La scelta operata, che mira alla crescita del mercato mobiliare e quindi a migliori condizioni di finanziamento delle imprese, pur nell'attesa di una globale riforma del mercato stesso, ha comportato, per le offerte pubbliche di vendita effettuate nell'arco di tempo considerato, l'esigenza di adottare misure finalizzate a contemperare il criterio della massimizzazione del profitto, tipico della trattativa, con l'esigenza di attirare il maggior numero possibile di risparmiatori.

Sono stati introdotti così incentivi, divieti e condizioni di favore che nella sostanza hanno portato ad una fissazione del prezzo di cessione al di sotto del valore di mercato. La tipologia delle misure adottate ha assunto le seguenti principali connotazioni:

a) riduzioni sul prezzo di mercato¹⁸: il premio per «underpricing» (assumendo tale valore come differenza tra il prezzo di offerta ed il prezzo del giorno precedente l'operazione, o il prezzo del primo giorno di quotazione ufficiale per i titoli di nuova ammissione) è ammontato all'1,3% per INA, al 9,3% per Comit, al 10,8% per Credit, al 23,5% per IMI;

b) attribuzione gratuita di azioni («bonus share»)¹⁹: nelle offerte pubbliche di vendita concernenti Comit, Credit, IMI ed INA a ciascun assegnatario di dieci azioni che avesse conservato le azioni acquistate per un triennio è stata assegnata un'azione ordinaria gratuita²⁰;

c) garanzia di prezzo dei titoli offerta dal Tesoro: è il caso della OPV riguardante l'ENI;

Nella direzione dell'azionariato diffuso sono state inoltre finalizzate, nelle operazioni di dismissione effettuate, quote di azioni riservate ai dipendenti o a categorie particolari di cittadini, ad esempio, assicurati, mediante l'imposizione del divieto di alienazione per un certo periodo. Il divieto ha chiaramente lo scopo di evitare che i titoli siano velocemente rivenduti per realizzare il «capital gain».

Condizioni di favore e, in generale, pratiche di «underpricing» costituiscono dunque il costo, in termini di minori introiti, per il conseguimento dell'obiettivo dell'azionariato diffuso.

¹⁸ Già al punto 4) della deliberazione CIPE 30 dicembre 1992 (in G. U., 4 febbraio, n. 28), contenente direttive sulle modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome, è stato fissato il principio che ai fini della determinazione del prezzo di cessione dei titoli, i soggetti proprietari possono tenere conto sia della specifica rilevanza per i potenziali acquirenti delle partecipazioni offerte, che delle condizioni del mercato e degli aggiustamenti di prezzo opportuni per favorire la diffusione dell'azionariato.

Al punto 8, seconda parte, della delibera stessa si è stabilito poi che, in considerazione dell'obiettivo della diffusione massima dell'azionariato, i soggetti proprietari possono procedere alle relative operazioni praticando, in sede di offerta a prezzo fisso, riduzioni di prezzo così come previsto al punto 4, chiaramente illustrando tale circostanza al pubblico dei risparmiatori al fine di costituire un effettivo fattore incentivante e promozionale.

¹⁹ Al punto 9 della citata deliberazione CIPE 30 dicembre 1992 si è stabilito, allo scopo di attenuare il rischio di riflusso sul mercato secondario delle azioni collocate, che i soggetti proprietari possano attribuire agli acquirenti un buono rappresentativo di un diritto alla assegnazione senza corrispettivo di azioni della stessa specie, esercitabile a condizione che le azioni acquistate siano mantenute in proprietà per almeno tre periodi d'imposta consecutivi, incluso quello nel quale è effettuato il collocamento.

²⁰ Si rammenta che con direttiva in data 30 giugno 1993 del Presidente del Consiglio dei Ministri, venivano impartite disposizioni per l'accelerazione delle procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti economici (ENEL, INA, IMI) ed indirette (Comit, Credit, STET, AGIP).

In particolare, la direttiva prevedeva la costituzione di un Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia, stabilendo che con l'assistenza del Comitato stesso si dovesse procedere, in tutti i casi in cui fosse possibile, alle operazioni di dismissione delle partecipazioni mediante collocamenti pubblici intesi, tra l'altro, a favorire l'ampia diffusione dei titoli fra i risparmiatori; evitare concentrazioni di quote significative del capitale presso singoli azionisti.

In tale quadro, con la prima OPV concernente l'IMI a ciascun assegnatario di dieci azioni che avesse conservato le azioni acquistate è stata conferita gratuitamente un'azione con godimento 1° gennaio 1996.

Siffatta correlazione dovrebbe rendere, perciò, ancor più pressante l'esigenza che il processo di privatizzazione tramite OPV, specie quando avvenga per "tranche", sia oggetto di attente e continue forme di monitoraggio al fine di accertare che l'allargamento del mercato finanziario non produca effetti perversi, sia sotto il profilo di concentrazioni non previste, sia per effetto di eventuali fenomeni di "turn-over" dei titoli.

Su tale delicata e complessa problematica, l'Amministrazione, dopo le prime esperienze, fondate principalmente su rilevazioni e studi dei responsabili del collocamento, ha dimostrato una maggiore sensibilità in ordine ad un più diretto e tempestivo accertamento degli esiti delle operazioni effettuate.

Risulta, infatti, per quel che concerne già la vendita delle partecipazioni nell'ENI effettuata nel novembre-dicembre 1995, che l'Amministrazione ha proceduto a valutare l'attendibilità di una vasta ricerca sugli effetti prodotti nei mercati dall'operazione («aftermarket»), fondata sull'analisi delle risposte fornite ad un questionario inoltrato a banche ed a investitori istituzionali da una società specializzata.

Il primo risultato definitivamente accertato - secondo elementi forniti dalla Direzione generale del tesoro sulla base di fonti Consob - ha riguardato la capitalizzazione di borsa, che per effetto della prima operazione ENI, aveva già fatto registrare un incremento del 13,5%.

Può conclusivamente affermarsi che l'attività di dismissione delle partecipazioni dello Stato ha sicuramente promosso l'affermarsi della cultura dell'investimento azionario tra risparmiatori prima tradizionalmente orientati ad investire in titoli di Stato.

Di quanto sopra costituiscono dimostrazione il caso della vendita delle partecipazioni in Telecom Italia, per la quale oltre due milioni di risparmiatori hanno richiesto un ammontare di titoli pari ad oltre quattro volte il quantitativo minimo di azioni loro destinato, e la recente vendita della quarta tranche delle azioni ENI, per la quale circa 1.720.000 risparmiatori individuali, ivi compresi i dipendenti ENI, hanno richiesto azioni della società pari a circa 2,5 volte il quantitativo minimo loro riservato.

Il contributo del processo di privatizzazione allo sviluppo del mercato borsistico è reso evidente dai dati che seguono: dalla fine del 1991 al mese di luglio 1998 la capitalizzazione complessiva delle società italiane quotate in Borsa è aumentata da 177.917 mld a 924.410 mld, mentre il controvalore medio giornaliero degli scambi è passato da 126 mld a 3.657 mld.

Tra il 1992 ed il mese di luglio 1998 la capitalizzazione di borsa delle società italiane si è incrementata dall'11,5% del PIL a circa il 45%, raggiungendo valori vicini alle tendenze prevalenti in paesi come la Germania e la Francia.

5. Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza.

La Corte è tornata più volte sulle tematiche della liberalizzazione dei mercati, sottolineando come specie nell'area dei servizi di pubblica utilità il processo delle privatizzazioni non possa essere separato da quello della liberalizzazione. Un punto fermo è dato dalla considerazione che le privatizzazioni, considerate isolatamente, non sono sufficienti allo scopo suindicato 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.

L'assetto normativo da tempo delineato sulla base dei principi posti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità, è appunto mirato a migliorare - a beneficio dell'utenza - l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione in settori i cui risultati sono da troppo tempo considerati non soddisfacenti.

Le forme di regolazione poste in essere dalle Autorità indipendenti stanno ponendo le premesse per una 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 disposizioni contrarie ai principi della concorrenza contrasta ormai apertamente con la normativa antitrust nazionale e comunitaria. Le distorsioni che una pervasiva estensione delle concessioni produce sul mercato rendono dunque necessaria una limitazione del loro impiego²¹.

Nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, uno dei problemi da risolvere contestualmente all'introduzione di forme di liberalizzazione è spesso costituito dalla esigenza di garantire l'universalità dei servizi prestati, e, cioè, la fruibilità degli stessi su tutto il territorio nazionale a condizioni ragionevolmente accessibili per la generalità degli utenti. Ciò nonostante, come ha osservato l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato²², "anche nei casi in cui gli obblighi del servizio pubblico siano prevalenti e dove siano fondati i timori che una completa e piena liberalizzazione possa condurre a una indesiderata riduzione della qualità e dell'estensione del servizio", la soluzione non è "il mantenimento comunque del monopolio legale su tutte le attività svolte dall'impresa titolare dei diritti speciali ed esclusivi". L'assenza dell'elemento concorrenziale non favorisce infatti l'incentivo a innovare e a migliorare a beneficio degli utenti la qualità dei servizi offerti. Così, nei settori delle telecomunicazioni, del trasporto ferroviario, della generazione di energia elettrica e del trasporto aereo - come esemplifica l'Autorità - l'evoluzione tecnologica può essere tale da influenzare la stessa struttura dei mercati "in direzioni e secondo modalità che non sono definibili a priori e che, per potere essere identificate tempestivamente, richiedono che uno spazio il più ampio possibile sia lasciato alla libera decisione delle imprese".

Ulteriori e puntuali riflessioni ha avuto poi occasione di svolgere nel corso del 1988 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione ai comparti in cui si sono verificate evoluzioni di rilievo nel corso dell'anno²³.

Nel settore elettrico, la Sezione controllo enti, in sede di referto sugli esiti del controllo esercitato sull'ENEL, si è soffermata su alcune rilevanti tematiche riguardanti il recepimento della direttiva 96/92/CE, recante norme comuni per il mercato interno europeo dell'energia elettrica, avvenuto con il d. lgs. 16 marzo 1999, n. 79.

Il provvedimento, adottato dopo la consultazione dei numerosi organismi interessati ed un lungo e approfondito dibattito tra le forze politiche, ha disposto la graduale liberalizzazione di tale mercato ed al tempo stesso la cessazione del monopolio riservato all'ENEL dalla legge di nazionalizzazione del 1962, radicalmente rinnovando l'assetto del sistema elettrico del Paese e componendo l'obiettivo primario dell'apertura del mercato con le molteplici esigenze e i diversificati interessi del comparto in un quadro complesso ed articolato in una pluralità di centri di competenze fra loro variamente interrelate²⁴.

²¹ Cfr. Relazione annuale sull'attività svolta, in data 30 aprile 1999.

²² Cfr. Relazione annuale sull'attività svolta, in data 30 aprile 1998.

²³ Cfr. Relazione annuale sull'attività svolta, in data 30 aprile 1999.

²⁴ Con segnalazione in data 16 marzo 1998 sul disegno di legge "comunitaria 1995/97", l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha sottoposto all'attenzione del Senato, ai sensi dell'articolo 2, comma 12, della legge 14 novembre 1995 n. 481/95, alcune osservazioni sulla ridefinizione del sistema elettrico nazionale.

Ad avviso della predetta Autorità, la prevista liberalizzazione del mercato elettrico costituisce l'obiettivo fondamentale della direttiva europea. Essa deve essere intesa non solo come facoltà di produrre, commerciare e acquistare energia elettrica riconosciuta a numerosi soggetti, ma necessariamente anche come instaurazione di un mercato effettivamente concorrenziale che assicuri il raggiungimento di livelli crescenti di efficienza e la diffusione dei conseguenti benefici alla generalità degli utenti. Così, "un mercato che venisse aperto al libero operare di una pluralità di soggetti ma con modalità tali da consentire il mantenimento di fatto di un regime monopolistico potrebbe risultare del tutto insoddisfacente dal punto di vista dell'interesse pubblico".

E, inoltre, "condizione essenziale per la creazione di un mercato concorrenziale dell'energia elettrica è l'indipendenza del gestore della rete, come garanzia di accesso di terzi in condizioni di effettiva imparzialità e neutralità".

Con il documento per la consultazione dei soggetti interessati, approvato il 13-5-1998, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha illustrato le proposte per la determinazione delle linee guida per la separazione amministrativa e contabile dei soggetti operanti nel settore elettrico.

Il nuovo assetto del sistema elettrico italiano si caratterizza quindi per una architettura molto articolata, costituita da un vasto panorama dei soggetti, anche di nuova istituzione, destinati a dirigere e gestire il sistema, nonché dalla numerosa serie di provvedimenti e regolamenti che dovranno creare il tessuto per rendere concretamente operative le innovazioni introdotte dal decreto. Tanto che l'avvio a regime del sistema che ne risulta non appare di semplice realizzazione, tenuto conto anche dei tempi ristretti assegnati.

Il d. lgs. n. 79 del 1999, è mirato alla introduzione di una effettiva liberalizzazione del mercato elettrico italiano, in aderenza ai principi e criteri stabiliti dalla legge di delega e dalla direttiva comunitaria, e in una misura superiore rispetto ai livelli minimi previsti da quest'ultima.

Non completamente coerente con tale impianto appare, peraltro, la mancata liberalizzazione delle attività di distribuzione e di vendita ai clienti vincolati in ambito comunale.

Per quel che concerne specificamente l'ENEL, le norme di attuazione della direttiva comunitaria, pur riducendo in misura significativa l'area della riserva, sembrano intese a contemperare la necessità di creare un mercato dell'energia più efficiente con l'esigenza di salvaguardare la massa critica, il valore e la competitività.

La riforma opera una trasformazione radicale dell'ENEL: la Società assume, infatti, la natura di holding industriale a capo di una costellazione di società operative; i criteri in base ai quali dovranno realizzarsi le cessioni di attività nella produzione e nella distribuzione sembrano poter assicurare all'ENEL il mantenimento del valore complessivo del proprio patrimonio.

L'attuazione del decreto pone a carico dell'ENEL una serie di impegnativi adempimenti specifici, quali: la costituzione della società per la trasmissione e il dispacciamento; le modifiche statutarie; il nuovo assetto societario; il piano per la cessione degli impianti di produzione; le negoziazioni con le aziende partecipate dagli enti locali per le iniziative di aggregazione o per la cessione ad esse degli *assets* della distribuzione.

Particolarmente delicata si presenta la elaborazione (entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto) del piano per la dismissione degli impianti di produzione: i valori da definire, infatti, si riferiscono ad una capacità di generazione che è pari al 25% di quella totale dell'ENEL (dati 1997), è equivalente a quella del decimo operatore in Europa, corrisponde ad un valore di mercato stimato in 10/15.000 mld e coinvolge circa 7.000 unità di personale.

I punti fondamentali e qualificanti del decreto possono così riassumersi.

- le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica sono libere, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico previsti nel decreto stesso; le attività di trasmissione e dispacciamento sono riservate allo Stato; l'attività di distribuzione è svolta in regime di concessione;

- le attività di trasmissione e dispacciamento sono attribuite in concessione al "Gestore della rete di trasmissione nazionale", una società per azioni costituita dall'ENEL, alla quale debbono essere conferiti tutti i beni eccettuata la proprietà delle reti - ed i rapporti giuridici inerenti all'attività del Gestore; le azioni della Società sono assegnate a titolo gratuito al Ministero del tesoro all'atto in cui la Società assume la titolarità e le funzioni di gestore della rete;

- la gestione economica del mercato elettrico è affidata ad un "Gestore del mercato", società per azioni costituita dal Gestore della rete, che organizza il mercato stesso secondo criteri di centralità e trasparenza e di concorrenza tra produttori; dal 1° gennaio 2001, con l'entrata in funzione del "dispacciamento di merito economico", il Gestore del mercato assume la gestione della "Borsa dell'energia", cioè delle offerte di acquisto e di vendita dell'energia elettrica e di tutti i servizi connessi;

- per effetto della graduale liberalizzazione dell'attività di produzione, dal 1° gennaio 2003 a nessun soggetto è consentito produrre o importare più del 50% del totale dell'energia elettrica prodotta e importata in Italia; a tal fine, entro la stessa data, l'ENEL deve cedere non

meno di 15.000 MW della propria capacità produttiva secondo un piano, soggetto ad approvazione governativa, tale da consentire sia adeguate condizioni di mercato, sia la necessaria attenzione alla presenza di piani industriali, al mantenimento della produzione dei siti e alle ricadute occupazionali, tenendo conto altresì delle esigenze relative alle attività di sviluppo, di innovazione, di ricerca e di internazionalizzazione dell'ENEL;

- l'attività di distribuzione continua ad essere svolta dalle imprese operanti alla data di entrata in vigore del decreto, sulla base di concessioni aventi scadenza il 31 dicembre 2030;

- la liberalizzazione del mercato, sul versante dell'acquisto e del consumo dell'energia elettrica, diviene operante, dalla data di entrata in vigore del decreto, per i c.d. "clienti idonei", e, cioè, soggetti aventi la capacità di stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia, sia all'estero;

- in conseguenza della nuova disciplina del mercato elettrico, l'ENEL assume le funzioni di indirizzo strategico e di coordinamento dell'assetto industriale e delle attività esercitate dalle società che è tenuta a costituire per lo svolgimento delle attività per la produzione, la distribuzione e la vendita ai clienti vincolati, la vendita ai clienti idonei, l'esercizio dei diritti di proprietà della rete di trasmissione, il nucleare.

Nel trasporto ferroviario, ove la liberalizzazione trova ostacolo anche a causa dei forti disavanzi gestionali, mentre nell'ambito europeo le direttive del Consiglio 91/440/CE, 95/18/CE e 95/19/CE hanno stabilito le basi per la realizzazione di un mercato integrato dei trasporti ferroviari, le possibilità di apertura al mercato sembrano riguardare per ora solo il settore del trasporto di merci, nel quale appare propedeutica una incisiva separazione gestionale tra rete ed erogazione del servizio.

Con una segnalazione del giugno 1998 al Parlamento e al Governo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha manifestato il proprio orientamento sulle disposizioni contenute nello schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, approvato dal Consiglio dei Ministri, in prima lettura, il 27 marzo 1998. Lo schema di regolamento si proponeva di «disciplinare la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie stabilite in Italia» e di «garantire il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria». Sulla base della direttiva comunitaria, lo schema era improntato ai principi dell'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie, del risanamento della struttura finanziaria delle imprese ferroviarie, della separazione contabile o costituzione di imprese separate per la gestione della rete e dell'infrastruttura ferroviaria e per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia e, infine, della libertà di accesso al mercato dei trasporti di passeggeri e di merci per ferrovia da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese ferroviarie.

Al riguardo, l'Autorità ha precisato che l'introduzione di un più elevato grado di concorrenza nel settore ferroviario richiede «una piena attuazione del principio della separazione tra la gestione dell'infrastruttura e i servizi di trasporto, nonché un'effettiva garanzia dei diritti di accesso alla rete ferroviaria a favore di nuovi operatori». L'Autorità ha, peraltro, osservato come la separazione contabile non sia uno strumento idoneo, di per sé, a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della libera concorrenza. Il requisito obbligatorio della separazione contabile dovrebbe piuttosto rappresentare «solo un passaggio intermedio verso una separazione effettiva delle due attività».

L'Autorità ha pertanto auspicato una rapida riorganizzazione del sistema ferroviario, da attuare attraverso una separazione sia sotto il profilo giuridico che proprietario, dell'attività di gestione della rete da quella di erogazione dei servizi. Nel trasporto merci, in particolare, dove non sono presenti obblighi derivanti da esigenze di servizio pubblico e i vantaggi in termini di una struttura verticalmente integrata sono più limitati, «una separazione effettiva favorirebbe una reale apertura del mercato alle dinamiche concorrenziali».

Con il 1° gennaio 1998 si è realizzata la piena liberalizzazione di tutti i mercati delle telecomunicazioni. L'auspicata introduzione della concorrenza nel settore richiede nella fase iniziale un attento intervento pubblico inteso a garantire la realizzazione dei presupposti di un contesto veramente concorrenziale. La operatività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni raggiunta con l'approvazione dei regolamenti di organizzazione e funzionamento²⁵, ed i primi interventi della nuova Autorità in materia di offerta di circuiti diretti e di condizioni di interconnessione, adottati sentito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, hanno costituito passi determinanti per il processo di liberalizzazione; nel 1998 sono state trasposte nell'ordinamento interno alcune importanti misure di armonizzazione emanate a livello comunitario, quali, ad esempio, il decreto ministeriale 23 aprile 1998 in materia di interconnessione, il quale ha stabilito condizioni volte ad assicurare alle imprese nuove entranti un diritto di accesso alla rete a condizioni eque e non discriminatorie²⁶. E' stato ridefinito inoltre l'obbligo della prestazione del servizio universale finora sopportato esclusivamente dall'operatore ex-monopolista attraverso l'adozione del decreto ministeriale 10 marzo 1998; tale provvedimento istituisce un apposito fondo al quale dovranno contribuire gli organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazione; è prevista inoltre la possibilità che in una prima fase i nuovi entranti sul mercato non debbano concorrere al finanziamento di tali costi.

Il nuovo assetto ha incoraggiato l'entrata di numerosi operatori nei vari mercati dei servizi di telecomunicazione. Ai primi del 1999, risultano assegnate 39 licenze per l'installazione di reti di telecomunicazione per la prestazione del servizio di telefonia e per la fornitura del servizio di rete.

All'ingresso di tre operatori in grado di offrire servizi di telefonia vocale su tutto il territorio nazionale si è così accompagnato nel settore della telefonia mobile un nuovo operatore, a seguito dell'assegnazione della terza licenza per la prestazione del servizio radiomobile su standard DCS 1800.

²⁵ Con delibera dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni in data 16 giugno 1998, n. 17, sono stati determinati l'organizzazione ed il funzionamento degli organismi di vertice (costituiti dal presidente, dal consiglio, dalla commissione per le infrastrutture e le reti e dalla commissione per i prodotti e servizi) nonché delle unità organizzative di primo e di secondo livello; con la stessa delibera sono stati approvati i regolamenti per la gestione amministrativa e la contabilità e per il trattamento giuridico ed economico del personale.

Nella considerazione che il pieno funzionamento dell'Autorità può essere raggiunto gradualmente e che l'Autorità stessa è tuttora impegnata nelle attività di organizzazione e di reperimento del personale mediante selezioni, concorsi e comandi, la predetta Autorità ha sottoscritto un accordo di collaborazione con il Ministero delle comunicazioni, allo scopo di assicurare un disciplinato passaggio di funzioni tra il Ministero e l'Autorità e di evitare soluzioni di continuità anche in vista della rilevanza dei compiti assegnati all'Autorità nel quadro della liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni e dell'ordinato svolgimento dei servizi di radiodiffusione.

²⁶ Al riguardo, merita di essere segnalata la deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 25 novembre 1998, che, in materia di interconnessione, costituisce una decisione di rilievo tale da incidere sull'intero assetto del mercato nazionale delle telecomunicazioni. Telecom Italia, organismo notificato come soggetto di notevole forza nel mercato delle reti telefoniche pubbliche fisse e dei servizi di telefonia vocale, aveva presentato in data 1° luglio 1997, in ossequio alle direttive 90/388/Ce e 96/16/Ce, un primo listino di interconnessione. Questo, peraltro, era risultato carente sia per le tariffe previste, che si discostavano notevolmente da quelle in uso in altri paesi europei, sia per il limitato numero di servizi di telecomunicazioni offerti. In considerazione di ciò, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato con parere in data 13 febbraio 1998, aveva segnalato i limiti di detto listino ritenendo gli stessi in grado di ostacolare l'ingresso sul mercato di nuovi operatori. Successivamente, il Ministero delle comunicazioni con il decreto del 23 aprile 1998, approvava il regolamento sull'interconnessione, che veniva impugnato da Telecom Italia presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

La delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, modificativa del secondo listino di interconnessione, adegua i prezzi fissati da Telecom Italia ai valori definiti dalla Raccomandazione della Commissione europea 98/195/Ce, amplia i servizi contenuti nell'offerta di riferimento al fine di consentire un maggior grado di concorrenza nei mercati di telecomunicazioni locali e consente, infine, l'applicazione del listino anche nei confronti dei soggetti che, pur non essendo dotati di una struttura di rete a livello nazionale, abbiano ottenuto il titolo necessario per offrire servizi di telecomunicazioni.

Nell'ambito del settore postale, ha recentemente riportato il parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari lo schema di decreto legislativo per il recepimento della direttiva 97/67 CE sui servizi postali.

Tale direttiva, al fine di perseguire lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari ed il miglioramento della qualità del servizio, ha fornito una serie di indicazioni per la graduale liberalizzazione del settore. L'obiettivo è quello di conciliare per quanto possibile il fine della liberalizzazione della attività postali e del passaggio verso la competizione del mercato con l'esigenza di salvaguardare comunque l'universalità del servizio.

In tale prospettiva, la direttiva riconosce agli Stati membri un adeguato margine di scelta in ordine alla possibilità di graduare e calibrare l'individuazione dell'area di riserva in funzione delle diverse situazioni esistenti nei diversi Paesi.

L'individuazione dell'area di riserva che il Governo ha ritenuto indispensabile per garantire un corretto svolgimento del servizio universale, è stata correlata, in primo luogo, con la situazione del mercato postale italiano, che attualmente sembra offrire prospettive di sviluppo più limitate rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea.

Si è tenuto presente in secondo luogo che l'area in esclusiva fissata dal Codice postale italiano è notevolmente più ristretta rispetto alla riserva stabilita dalla direttiva 97/67/CE, dato che prende in considerazione soltanto la corrispondenza epistolare (attuale e personale) a differenza di tutti gli altri paesi dell'Unione europea. E, infatti, l'area di riserva in atto concessa all'operatore dall'ordinamento nazionale prescinde dall'applicazione del criterio di proporzionalità alla base del combinato disposto dell'articolo 3 e 7 della direttiva, tanto che sino pochi anni addietro l'operatore postale ha ricevuto dallo Stato l'integrale copertura dei disavanzi gestionali. In tale ottica sono state anche concesse una serie di deroghe al principio dell'esclusività del servizio obiettivamente incoerenti rispetto alla necessità di assicurare all'operatore le risorse necessarie a sostenere gli oneri del servizio universale.

In Italia, infatti, la stima dell'onere per il servizio universale è ancora particolarmente elevata; politiche di aumento dei volumi e contemporaneamente di riduzione dei costi possono progressivamente contenere, ma non annullare il relativo peso, soprattutto a causa della difficoltà di un immediato sviluppo del traffico e della particolare morfologia del territorio, che rende incompressibili, oltre certi limiti, alcune essenziali componenti di costo.

L'area dei servizi da riservare è stata perciò finalizzata, nella misura consentita dalla direttiva, a sostenere il finanziamento del servizio universale in ogni sua specificazione, ivi compresa la corrispondenza transfrontaliera, le fatture commerciali, la pubblicità diretta per corrispondenza e quella generata con mezzi telematici, limitatamente alla fase di recapito.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, relativamente allo schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva comunitaria in materia di servizi postali, ha inviato il parere reso ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Ministri delle comunicazioni e del tesoro.

Con detto parere l'Autorità garante della concorrenza ha evidenziato alcuni aspetti in relazione ai quali ha ravvisato elementi di difformità rispetto alle discipline Comunitarie ed, in particolare, un allargamento dell'ambito della riserva ad alcuni servizi che attualmente risulterebbero offerti in concorrenza, quali la distribuzione delle fatture commerciali, della pubblicità diretta e della corrispondenza epistolare in genere.

Nel luglio 1998 l'Autorità ha trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dei trasporti e della navigazione una segnalazione, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287 del 1990, in merito al piano di riordino del gruppo Finmare e alla regolamentazione relativa ai servizi marittimi di linea con le isole.