

La ratio del richiamato d.lgs. n. 32 del 1998 è quella di superare le diseconomie della rete distributiva dei carburanti, liberalizzando il settore nel suo complesso. Il decreto, nel dare attuazione agli obiettivi posti dalla legge n. 59 del 1997, si è posto l'obiettivo di perseguire la liberalizzazione in funzione degli interessi degli operatori e dei consumatori, evitando il rischio di rarefazione degli impianti in alcune zone del Paese.

Per la liberalizzazione della distribuzione dei carburanti è prevista, in primo luogo, la sostituzione del procedimento concessorio con una autorizzazione comunale ed il ricorso alla autocertificazione da parte del richiedente. Altre disposizioni sono poi preordinate alla razionalizzazione della rete distributiva, alla promozione dell'efficienza e al contenimento dei prezzi per i consumatori, attraverso una riduzione graduale degli impianti esistenti.

Non è ovviamente agevole quantificare puntualmente gli effetti che la riforma produrrà sui prezzi. E' possibile comunque prevedere che una apertura della concorrenza faciliti un maggiore allineamento dei prezzi italiani a quelli medi europei. Qualora le riduzioni dei prezzi industriali, in assenza di modificazioni della componente fiscale, si traslassero completamente sui prezzi finali dei prodotti petroliferi, il contributo alla riduzione dell'indice generale dei prezzi al consumo può essere stimato in -0,11 punti percentuali.

Analoga riforma, diretta al contenimento dei costi anche mediante la liberalizzazione del mercato e la privatizzazione delle aziende, è in corso di realizzazione nel comparto dei servizi del gas e dell'energia elettrica. In data 18 maggio 2000 il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di d.lgs. per il recepimento della direttiva comunitaria 98/30/CE del 22 giugno 1998, diretta alla liberalizzazione del mercato interno del gas naturale, con particolare riferimento alle attività di trasporto, stoccaggio e distribuzione.

7. L'area del commercio interno.

In tale area, i compiti che il Ministero dell'industria - Direzione generale del commercio, delle assicurazioni e dei servizi - svolge in materia hanno una limitata valenza gestionale, prevalendo l'attività di monitoraggio, *policy* e regolamentazione (consistente essenzialmente nella predisposizione di norme regolamentari e nella emanazione di circolari interpretative).

Peraltro, nell'ambito dell'Ufficio statistico si è registrato un forte incremento di attività in relazione all'istituzione dell'Osservatorio nazionale sul commercio, che dovrà consentire, attraverso un sistema di monitoraggio, di verificare ai diversi livelli territoriali (regionale e comunale) lo stato di attuazione della riforma varata con il d.lgs. n. 114/98, nonché di gestire la fase transitoria, sia sotto il profilo qualitativo, per quel che concerne la realizzazione delle modalità dell'offerta, della promozione di forme innovative e di aiuto all'ammodernamento del comparto, sia sotto quello quantitativo, della conoscenza della evoluzione della rete distributiva.

L'attività da svolgere per l'Osservatorio comporta lo studio e l'attivazione di un collegamento telematico tra l'Ufficio statistico, la società informatica delle Camere di commercio e le regioni. Per le spese di progettazione, impianto e funzionamento relative alla fase preparatoria ed a quella di gestione dell'attività di informazione è stato quantificato un fabbisogno di 3 mld, da ripartire nel triennio 2000-2002.

L'attività della Direzione generale del commercio, delle assicurazioni e dei servizi si compendia essenzialmente nelle micro-funzioni 4.1.1.2 "Promozione e sostegno al settore del commercio", che a fronte di uno stanziamento definitivo di 8,2 mld reca impegni per 6,7 mld, e 4.1.1.4 "Regolamentazione e vigilanza del settore assicurativo", con uno stanziamento definitivo di 15,4 mld (comprendenti le risorse da trasferire alle Camere di commercio, industria e artigianato e all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private) e impegni per 4 mld.

8. L'area del commercio con l'estero.

Nell'ambito della funzione 4.1.1 "Affari generali, economici e commerciali", va premesso che in tale voce viene a concentrarsi tutto il bilancio del Ministero del commercio con l'estero. E se ciò consente la rappresentazione, in unico contesto, dell'intero andamento gestionale del Ministero, che a fronte di 413,3 mld di stanziamenti definitivi (348,3 mld nel 1998 e di 330 mld nel 1997) fa registrare 404 mld di impegni (344 mld nel 1998 e 317,7 mld nel 1997) e 130,9 mld di residui di nuova formazione (rispetto ai 57,8 mld nel 1998 ed ai 128,5 mld nel 1997), rende d'altro canto indispensabile - per una disamina più significativa - che l'analisi sia condotta sino al quarto livello di disaggregazione, articolato, come proposto dalla Corte, in: "Programmazione e coordinamento per il sostegno della politica commerciale internazionale" (con 135,6 mld di stanziamento di competenza e 129,3 mld di impegni) e "Attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale" (con 277,7 mld di stanziamento di competenza e 274,6 mld di impegni).

In tale contesto, è interessante osservare l'andamento della seconda funzione-obiettivo ("Attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale") che si rapporta, essenzialmente, alla spesa "per interventi" e conferma come la spesa dell'amministrazione abbia una sua naturale caratterizzazione per la promozione degli investimenti e l'internazionalizzazione, attuata prevalentemente attraverso l'I.C.E. e tale da costituire il fondamento per una evoluzione del Ministero e dell'Istituto in una prospettiva dinamica e propositiva e con una incisiva attenzione per gli *utenti* imprese, regioni ed altri enti.

Il rapporto fra "Programmazione e coordinamento per il sostegno della politica commerciale internazionale" e "Attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale" rende poi evidente come, nell'ambito del commercio estero, esistano due tratti distinti dell'attività di coordinamento, la quale appare

sempre più rispondente ai compiti di un'amministrazione centrale "leggera" secondo i principi ispiratori della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998.

La funzione svolta comporta infatti un impegno pieno dell'amministrazione negli interventi di promozione ed internazionalizzazione del "prodotto Italia", sia attraverso strumenti programmatici, sia assicurando l'impegno, in sede internazionale, della componente estera negli equilibri complessivi dello sviluppo. La gestione delle spese che si ricollegano a tali rilevanti funzioni presenta profili assai diversificati, risultando più ampie, nel primo caso, sia la gamma delle opzioni disponibili per conseguire operativamente gli obiettivi prefissati, sia la portata finanziaria delle iniziative da assumere.

Per una analisi più approfondita e dettagliata, nella parte della presente relazione dedicata al Ministero del commercio con l'estero (capitolo di parte speciale) vengono presi in considerazione – seguendo la metodologia adottata per gli altri Ministeri - i capitoli più significativi del "bilancio amministrativo", quali quelli riguardanti il contributo alle spese di funzionamento dell'I.C.E. (passato da 180 mld a 200 mld nel 1999), nonché le somme da assegnare all'istituto per il finanziamento delle attività di promozione e di sviluppo degli scambi commerciali con l'estero.

Mentre da un canto i predetti capitoli mostrano un ripristino dell'andamento dei pagamenti relativi a dette spese, specie sulla competenza, dall'altro, sotto il profilo dei risultati, i dati contabili relativi all'andamento gestorio dell'Istituto per il 1999 segnano un netto miglioramento rispetto ai precedenti esercizi, dovuto anche allo sforzo di razionalizzazione dell'attività promozionale, il cui aumentato volume ha fatto segnare un significativo incremento rispetto all'esercizio precedente, con una decisa inversione di tendenza rispetto al trend decrementale degli ultimi esercizi. In particolare, l'aumento, rispetto all'esercizio 1998, dei ricavi di vendita (da 25,7 mld a 27,2 mld, con uno scostamento di quasi il 6%) e del margine operativo lordo (da 17,4 mld a 38,4 mld, con un incremento del

120%) ha contribuito a portare l'avanzo economico dell'esercizio da 5,3 mld a 9,2 mld (+72,9%).

Per quel che concerne l'attività svolta dalla Simest S.p.A., il 1999 è stato il primo anno in cui la predetta Società ha gestito gli interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed all'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano, previsti dal d.lgs. n. 143/98 nonché dalle leggi nn. 394/81, 304/90, 100/90 e 317/91, in precedenza affidati al Mediocredito Centrale S.p.A. Si tratta in particolare dei fondi destinati alle imprese italiane per il sostegno delle esportazioni, degli investimenti esteri, della commercializzazione e della partecipazione a gare internazionali, la cui gestione è stata attribuita alla Simest S.p.A. dal 1° gennaio 1999 con il richiamato d.lgs. n. 143/98, nell'ambito delle misure di riordino degli strumenti di sostegno finanziario alle imprese per le loro attività all'estero. La Simest è succeduta nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni giuridiche dei quali il Mediocredito Centrale S.p.A., in qualità di gestore, era titolare: in particolare, l'art. 25 del più volte citato d.lgs. ha disposto, oltre al trasferimento dei fondi e delle disponibilità finanziarie, anche il passaggio, dal Mediocredito Centrale alla Simest, delle risorse materiali e del personale impiegato per la gestione degli interventi trasferiti.

Per la gestione di detti interventi trasferiti, il Ministero del commercio con l'estero e la Simest hanno stipulato, in data 16 ottobre 1998, due Convenzioni, una relativa al Fondo contributi agli interessi di cui alla legge n. 295/73, per l'agevolazione di operazioni di credito all'esportazione e di investimenti in imprese estere, e l'altra relativa al Fondo rotativo di cui alla legge n. 394/81, per la concessione di finanziamenti agevolati per programmi di penetrazione commerciale e per la partecipazione a gare internazionali.

9. L'area delle comunicazioni.

In ordine ai *trend* del Ministero delle comunicazioni in sede previsionale (previsioni assestate) e consuntiva può osservarsi: lo stanziamento complessivo

del relativo stato di previsione della spesa risulta in progressiva espansione (+31% dell'esercizio finanziario 1999 su quello 1998, +9,6% dell'esercizio finanziario 2000 su quello 1999); la Direzione generale affari generali e personale continua a costituire il Centro di Responsabilità che assorbe la maggior parte delle risorse finanziarie stanziato per il Ministero, palesando il più alto indice di "rigidità" della spesa, in quanto si tratta essenzialmente di spese per il personale; gli scostamenti globali tra preventivo e consuntivo si mantengono pressoché costanti (16,76% nell'esercizio finanziario 1998 e 16,33% nell'esercizio finanziario 1999), mentre la Direzione generale concessioni ed autorizzazioni si pone in evidenza per valori ampi rispetto alla media in entrambi gli esercizi finanziari, seppur ridotti del 50% da un anno all'altro (80,92% nel 1998 e 40,47% nel 1999).

Come si evince dalla tabella n. 1 dello stato di previsione dell'entrata, l'attività del Ministero delle comunicazioni presenta un rilievo notevole sotto il profilo delle entrate extra-tributarie.

Nell'ambito dell'unità previsionale di base "Ministero delle comunicazioni" 26 - Concessioni e autorizzazioni, infatti, alla voce 26.2.4 "Proventi relativi ai servizi di telecomunicazioni" è prevista per il 2000 un'entrata per 1.260 mld, che, pur in presenza della intervenuta liberalizzazione del settore, rappresenta un importo ancora considerevole, anche se segna una riduzione del 49,8% rispetto alla previsione assestata per l'esercizio 1999.

Il Ministero delle comunicazioni, in sede di emanazione della direttiva generale annuale per l'azione amministrativa e la gestione, ha di recente dimostrato una maggiore attenzione in materia di gestione di entrata. Tuttavia, l'individuazione di azioni amministrative non contiene ancora indicatori propri per una valutazione di sintesi.

In particolare, per il centro di responsabilità Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni sono stati individuati i seguenti obiettivi:

- gestione delle attuali concessioni e autorizzazioni radiotelevisive e recupero dei canoni inevasi;

- informativa ai concessionari sugli aumenti intervenuti dei canoni per le concessioni di collegamenti in ponti radio ad uso privato;
- monitoraggio dei rapporti finanziari relativi agli introiti versati dai gestori di pubblici servizi di telecomunicazioni;
- vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi da parte dei concessionari e dei licenziatari.

L'amministrazione ha fornito lo schema di raccordo da cui risulta che le funzioni obiettivo interessate per il collegamento dei capitoli d'entrata e corrispondente spesa di funzionamento sono le seguenti: 2- Gestione radiofrequenze; 3- Indirizzo servizi radiotelevisivi; 4- Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni; 5- Indirizzo e vigilanza servizi postali; 6- Indirizzo tecnico amministrativo dell'Istituto superiore e 7- Servizi generali.

Tuttavia, deve osservarsi su un piano generale per tutte le Amministrazioni che l'attuale sistema di classificazione dell'entrata non sembra ancora armonizzarsi perfettamente con la *ratio* della riforma, fondata sulla chiarezza e l'intelligibilità dei dati relativi ai vari capitoli, che escludono soluzioni di ambigue, quali la creazione dei cosiddetti capitoli "calderone". Accorpate capitoli di entrata la cui gestione è riferibile a centri di responsabilità diversi può spesso determinare una perdita di capacità di controllo, sia decisionale, da parte del Parlamento, sia gestionale da parte dell'Amministrazione. Uno snellimento delle voci di entrata dovrebbe quindi consentire la conservazione della denominazione della natura degli introiti e l'individuazione della responsabilità della gestione.

Il bilancio dello Stato deve costituire un valido strumento di analisi delle politiche pubbliche e rappresentare un quadro affidabile della situazione effettiva. Ai fini della corretta gestione appare quindi indispensabile disporre di elementi precisi in ordine alla corrispondenza tra le risorse introitate dallo Stato e le spese, che lo stesso sopporta, per il funzionamento del suo apparato.

Lo sforzo classificatorio che è stato avviato con il bilancio 2000 va pertanto sollecitamente proseguito sul versante delle entrate, la cui struttura ancora non si

discosta da quella degli anni precedenti, anche al fine dell'introduzione della contabilità analitica per centri di costo prevista dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 279/97.

Circa il concreto andamento della gestione relativa alle entrate, alcune problematiche hanno riguardato i canoni per l'esercizio della radiodiffusione televisiva privata in ambito locale, la cui disciplina è posta dall'art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 223/90 e dagli artt. 1, comma 6, e 6-bis della legge 27 ottobre 1993, n. 422.

Ai sensi del citato art. 6-bis della legge n. 422/93, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria era tenuto a comunicare, entro il 31 ottobre di ciascun anno, al Ministero l'elenco delle emittenti con il relativo fatturato, ai fini della determinazione del canone da parte del Ministero stesso. Tale compito, in base alla legge n. 249/97, è ora affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Sta di fatto che per gli anni 1998 e 1999, nonostante siano decorsi i termini di cui sopra, il Ministero non dispone ancora dell'elenco dei fatturati delle emittenti commerciali. In assenza della determinazione del canone, solo alcune emittenti hanno autonomamente provveduto a versare il canone sulla base della conoscenza del proprio fatturato.

Gli altri obiettivi di grande rilievo riguardano essenzialmente:

a) il rilascio concessioni televisive locali

Sulla base del d.l. n. 433 del 1999, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5 del 2000, che ha stabilito i tempi per la procedura di rilascio delle concessioni televisive locali, il Ministero delle comunicazioni ha emanato, con decreto ministeriale 19 aprile 2000 il relativo disciplinare di gara.

La procedura di gara è stata costruita in modo analogo a quella già seguita per le concessioni in ambito nazionale.

L'accertamento della sussistenza dei requisiti di ammissibilità, la valutazione e la comparazione delle domande di concessione sono effettuate dalla

Commissione prevista dall'art. 9 del regolamento dell'Autorità, già nominata con decreto 21 maggio 1999 e successive integrazioni.

Le concessioni saranno rilasciate dal Ministro, secondo le risorse di frequenze stabilite dal Piano, sulla base delle graduatorie formate dalla predetta Commissione.

b) Gara per l'aggiudicazione delle licenze UMTS

Il Comitato dei Ministri ha individuato, a seguito di gara pubblica, l'*advisor* dal quale sarà affiancato per la gestione della gara sulle licenze UMTS.

Il Comitato ha altresì delineato i tratti essenziali della procedura di aggiudicazione delle predette licenze.

Il metodo di gara è la licitazione privata, ossia una procedura competitiva aperta a tutti coloro che dichiareranno di avervi interesse e saranno in possesso di determinati requisiti di carattere finanziario ed organizzativo.

La gara è intesa a garantire la valutazione delle offerte sia sotto il profilo tecnico-commerciale, secondo parametri proporzionati e non discriminatori, sia sotto il profilo economico. In particolare, sarà previsto un importo minimo di offerta economica e la possibilità di miglioramenti con rilanci sul prezzo, secondo le modalità che saranno stabilite nel bando di gara.

c) Accesso disaggregato (unbundling local loop)

Com'è noto, uno degli aspetti più significativi e innovativi dei provvedimenti di liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni concerne l'obbligo per gli organismi, con significativo potere di mercato di offrire ai nuovi operatori entranti, a prezzi orientati ai costi, un accesso disaggregato alla rete fissa locale, il c.d. *unbundling local loop*, in mancanza di una rete locale d'accesso all'utenza alternativa a quella di Telecom Italia.

Tale obbligo, in particolare, riguarda l'offerta disaggregata della rete locale d'utente, ossia di quella parte della rete locale che va dalla centrale urbana all'abitazione dell'utente, attraverso un tratto in fibra ottica, un dispositivo di

collegamento ed un tratto finale in rame. L'offerta consiste quindi nell'affitto dell'intero collegamento centrale - utente o di porzioni di tale collegamento.

Le disposizioni fissate dal Ministero delle comunicazioni fin dal 1998 con il d.m. "di interconnessione" sono state seguite recentemente dalla deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 2/00/Cir del 16 marzo 2000. Tale ultimo provvedimento dispone che deve essere possibile per gli operatori usufruire dei servizi di *unbundling local loop* offerti dall'operatore con significativo potere di mercato, a condizioni economiche orientate ai costi, secondo un calendario che prevede un tempo di sei mesi dalla entrata in vigore della delibera stessa.

Il Ministero dovrà far sì che tali disposizioni siano attuate nei tempi previsti e promuovere ulteriormente la concorrenza nel settore delle comunicazioni anche nell'ambito delle reti locali con conseguenti benefici per l'utenza che potrà scegliere tra una pluralità di operatori anche in ambito urbano.

Il Ministero, inoltre, dovrà promuovere ogni azione tesa allo sviluppo di nuove reti locali di accesso all'utenza alternative a quella esistente, quali ad esempio la realizzazione del collegamento locale di sistemi via radio e l'eventuale impiego, come supporto fisico per scopi di telecomunicazioni, delle linee che trasportano l'energia elettrica nell'abitazione dell'utente.

In ordine alla realizzazione di tali obiettivi, è da tenere presente che il Ministero continua a svolgere rilevanti compiti di collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in base ad appositi accordi. Le somme da corrispondere a tale titolo da parte dell'Autorità al Ministero (ammontanti a circa 1,78 mld per l'anno 1998 e 632 mln per il 1999, primo trimestre) affluiscono al bilancio di entrata dello Stato. Il Ministero, pertanto, allo scopo di far fronte allo svolgimento dei compiti di cui sopra, utilizza gli ordinari stanziamenti di bilancio che, nella previsione iniziale, non tengono conto degli oneri relativi al predetto tipo di attività. Va inoltre osservato che, non potendosi con precisione prevedere il momento in cui saranno devolute tutte le competenze all'Autorità, le previsioni di

competenza possono formare oggetto di riconsiderazione.

Pertanto, tale circostanza, unitamente all'alto grado di probabile scostamento che caratterizza di per sé gli obiettivi strategici, può costituire fattori di incertezza per la programmazione dell'azione amministrativa, anche in relazione alla circostanza che solo recentemente è stata avviata a completa definizione la pianta organica del Ministero, attraverso l'individuazione del personale, nell'ambito delle categorie esistenti, per livelli amministrativi e tecnici.

10. L'area delle risorse agricole.

La gestione condotta dal Ministero delle politiche agricole e forestali per l'esercizio 1999 induce ad una sostanziale conferma, almeno in parte, delle considerazioni che sono state svolte nelle relazioni riguardanti i precedenti esercizi, sia relativamente al dato fisiologico costituito dalla notevole incidenza dei trasferimenti, sia dall'anomalo accumulo di residui di rilevante entità, dovuto anche alla circostanza che per l'utilizzazione delle risorse per l'attuazione dei programmi interregionali il finanziamento di competenza è intervenuto solamente a fine anno.

Pur apprezzando lo sforzo dell'Amministrazione inteso a depurare, sia pure parzialmente, il bilancio amministrativo da capitoli che non hanno presentato alcuna attività nel corso dell'esercizio finanziario, può affermarsi che la situazione è solo limitatamente migliorata.

L'analisi delle funzioni-obiettivo pone infatti in evidenza come la funzione più significativa 4.2.1 "Agricoltura", che raccoglie la gran parte del bilancio con 1.943,5 mld di stanziamenti, espone impegni per 990,5 mld e residui di nuova formazione per 1.282,8 mld, rappresentando così in modo emblematico le caratteristiche del bilancio delle Politiche agricole e sottolineandone, in particolare, gli aspetti non positivi.

Con d.P.R. in data 25 marzo 1999, è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali, a norma dell'art.

2, comma 4, del d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, che ha soppresso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali ed istituito il Ministero per le politiche agricole e forestali.

La Corte, in sede di esame e pronuncia sul visto di detto regolamento, con ordinanza n. 441 emessa il 10 giugno 1999, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei primi 5 articoli del richiamato d.lgs. n. 143/97 per violazione degli artt. 70, 76 e 95 della Costituzione, in relazione alla mancata attuazione e alla violazione degli artt. 1,3,4,8,11, comma 1, lett. a) e b), 12 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

In particolare, la Corte ha ritenuto che le funzioni di “elaborazione” e “coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale”, attribuite con il d.lgs. n. 143/97, godendo le regioni di potestà legislativa in materia, dovrebbero essere svolte non a livello amministrativo dal Ministero, bensì tramite una legge quadro, e che la attribuzione, nell’ambito di materie attribuite alla cura delle regioni, di compiti di “disciplina generale” e di “coordinamento generale” appare in contrasto con i principi direttivi dettati dalla legge n. 59/97 relativamente alle deleghe ivi previste e, inoltre, con l’art. 8 della medesima legge.

11. Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche: privatizzazioni e concorrenza nei mercati.

11.1 Profili generali.

11.1.1 Le entrate dell’anno 1999 per dismissioni confermano ancora il rilievo già fortemente assunto nell’ambito della finanza pubblica negli ultimi esercizi. Come risulta dai dati esposti, detti proventi hanno concorso alla riduzione del rapporto del debito rispetto al PIL, agevolando la convergenza dei parametri di finanza pubblica verso i criteri del trattato di Maastricht.

Effetti molto positivi hanno prodotto poi le dismissioni delle partecipazioni azionarie pubbliche sui mercati finanziari, promuovendone lo sviluppo qualitativo

e quantitativo, potenziandone la liquidità e lo spessore e fornendo al sistema produttivo fonti di finanziamento alternative a quelle bancarie.

Un altro importante obiettivo rientra nel complesso degli interventi mirati a favorire la transizione dell'attuale sistema economico verso un modello maggiormente concorrenziale, idoneo anche a migliorare la qualità dei servizi forniti ai cittadini. Peraltro, il conseguimento di tale obiettivo, anche per essere legato ad altri complessi fattori, come si dirà nel prosieguo della presente disamina, presenta uno stato di realizzazione assai variegato in relazione ai diversi mercati e non ancora ai livelli degli altri due obiettivi sopra indicati (riduzione del debito e sviluppo dei mercati finanziari).

11.1.2 La Corte, nelle precedenti relazioni, ha svolto alcune riflessioni in ordine alla esigenza, nei processi di privatizzazione, di una distinzione maggiormente trasparente dei ruoli da svolgere al livello delle strutture sia politiche, sia di alta amministrazione, sia di gestione. E ciò al fine non solo di rendere possibile la rilevazione delle politiche pubbliche in materia ed il relativo monitoraggio ma anche di consentire una più chiara rappresentazione delle diverse 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.

Le tematiche di cui sopra è cenno sono state affrontate dal Tesoro nell'ambito di uno studio inteso a comporre in un quadro organico le regole sinora poste in materia di riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche.

D'altro canto, una risoluzione parlamentare sul Documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000 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".

In tale impegno, il Governo 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 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 dismissione.

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 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 ispirare⁷.

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"⁸.

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

⁷ 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 (art. 15, comma 3, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 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".

⁸ 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.

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 precetto 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 servizi⁹.

Nel frattempo, 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 d.l. 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 disciplina da porre in attuazione della delega di cui all'A.C. n. 5601 appare dunque idonea a consentire il completamento e la razionalizzazione del sistema sotto i profili ora esaminati. Non è, peraltro, ancora avvenuto il varo del disegno di legge delega per il riordino della normativa regolatrice della materia

⁹ 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).