

5) I DEPOSITI BANCARI

L'art. 5, comma 7, del d.l. 487/92, convertito nella l. n. 33/93, ha previsto l'obbligo di far affluire in un apposito conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato, intestato all'EFIM in liquidazione, gli importi delle anticipazioni concesse dalla Cassa DD.PP. al Commissario liquidatore, nonché tutte le disponibilità di spettanza dell'Ente soppresso e dello stesso Commissario depositate presso il sistema bancario, nonché tutte le somme eventualmente riscosse, a qualsiasi titolo spettanti ai soggetti medesimi. La chiara finalità della norma era quella di conservare all'Erario dello Stato - vero ed unico obbligato passivo dei debiti del Gruppo EFIM - la disponibilità nella Tesoreria centrale ed a costo zero delle somme relative alla liquidazione per la parte non immediatamente necessaria.

Il Collegio sindacale, fin dal dicembre 1992 (cfr. verbale n. 6), ha segnalato l'importanza operativa di detta norma invitando l'EFIM a mantenere depositato presso il sistema bancario le somme delle quali si presumeva un'immediata utilizzazione, facendo affluire al c/c infruttifero acceso presso la tesoreria (n. 991/23903) quelle non indispensabili alla liquidazione nel breve periodo.

Nel verificare l'osservanza della citata normativa lo stesso Collegio accertava (v. verbale n. 14) che il Commissario liquidatore - evidentemente poco sensibilizzato dal tenore della norma e dai richiami dell'organo di controllo - con lettera del 31 maggio 1993 aveva impartito la disposizione di trasferire dal c/c infruttifero ad un c/c bancario COMIT, intestato all'EFIM, la rilevante somma di 2.000 miliardi, provenienti dalla Cassa DD.PP. e che nel luglio dello stesso anno di tale somma soltanto 150 miliardi erano stati utilizzati, rimanendo giacenti presso il conto COMIT ben 1.872.990.061.055 lire, in aperta contraddizione con la finalità della norma. Contraddittorietà che veniva perpetuata dal Commissario liquidatore, assolutamente sordo ai rilievi del Collegio sindacale, ripetuti nell'ottobre 1993 (cfr. verbale n. 22), che giustamente sottolineava come "una maggiore presenza di fondi presso il c/c infruttifero del tesoro e per un più lungo periodo di tempo - senza minimamente influire sul perseguimento dei fini della l.n. 33/93 - avrebbe positivamente interagito sulla situazione di tesoreria, consentendo una minore emissione di

BOT, il cui costo ha oscillato, nel periodo gennaio-maggio 1993, tra il 12,96% e l'11,24% per i trimestrali; tra il 12,66% e l'11,08% per quelli a sei mesi e tra il 13,03% e l'11,48% per quelli annuali".

Ma quello che è più sconcertante non è tanto la negligente indifferenza dimostrata dal Commissario liquidatore nei confronti dei puntuali richiami del Collegio sindacale per tutto il primo anno di vita della liquidazione (il Tesoro con un tardivo decreto determinerà la somma massima detenibile presso il sistema bancario), quanto la misura dei tassi di interesse attivo alla quale i depositi - alcuni di ingente entità - erano stati negoziati.

Si veniva a conoscenza che su due conti COMIT il tasso di interesse attivo era stato ridotto dall'8,50 al 7,25% per un deposito che nell'anno 1993 aveva fruttato interessi attivi lordi per MLN 31.759 circa; su un conto Banca di Roma il tasso era stato ridotto dall'8 al 7% a fronte di un deposito sul quale nello stesso anno erano stati liquidati interessi attivi per MLN 1.069 circa; su un conto CREDIT il tasso era sceso dall'8 al 2,75% per un deposito che aveva fruttato interessi attivi lordi 1993 pari a MLN 375 circa; su un altro conto della Banca di Roma e della B.N.A., sia pure di modesta entità, veniva applicato il ridicolo tasso dell'1%.

Anche in questo caso il Collegio sindacale non ha mancato (cfr. verbali nn. 22-28-29-39) di rilevare l'inadeguatezza del tasso d'interesse praticato su depositi di ingenti somme invitando il Commissario liquidatore a rinegoziarli per il futuro a più favorevoli condizioni.

Da parte del prof. Predieri non si è avuta alcuna assicurazione in merito. L'unica novità accertata dal Collegio (v. verbale n. 39) è il trasferimento di fondi di £ 7.758.762.530 da un conto CREDIT, sul quale a decorrere dal 21 gennaio 1994 era praticato il risibile tasso del 2%, ad un conto presso la Banca di Roma avvenuto solo con valuta / giugno 1994.

Questa vicenda, oltre che sconcertante, è inammissibile dal punto di vista giuridico-patrimoniale.

Nonostante le richieste del Collegio sindacale il Commissario liquidatore non ha spiegato perchè ha accettato tassi di interesse così bassi, subendone in alcuni casi la riduzione a fronte di depositi di rilevante entità.

Tale comportamento è stato segnalato alla Procura della Corte dei conti in quanto ha concretizzato una minore entrata per l'Erario.

6) VERTENZA CEE

L'art. 92, paragrafo 1, del trattato CEE vieta qualsiasi "aiuto di Stato" a imprese nazionali a salvaguardia del principio della libera concorrenza di mercato dei paesi membri.

Secondo il consolidato orientamento della Commissione e della Corte di giustizia (CEE) l'aiuto di Stato può assumere varie forme, ma in tutti i casi esso è riconoscibile - e come tale sanzionato - ogni qualvolta l'operazione di sovvenzionamento all'impresa (pubblica) non ha prospettive di remunerazione nè a breve nè a lungo termine.

E' stata, pertanto, riconosciuta l'ipotesi dell'aiuto di Stato negli apporti di capitale decisi a favore di imprese vicine all'insolvenza a causa di un'improvvisa crisi finanziaria e di liquidità.

Anche la concessione di prestiti a tassi inferiori a quelli di mercato costituisce un mezzo "sospetto" di finanziamento vietato ad un'impresa pubblica e così anche la trasformazione in capitale sociale dei crediti dello Stato nei confronti dell'impresa che non sia nè in attivo nè abbia fondate prospettive di redditività o la prestazione di garanzia per i debiti che, alla luce dell'andamento economico-finanziario dell'ente garantito, non godrebbero di una ragionevole certezza di onorabilità.

Al cospetto della normativa di eccezionale contenuto giuridico-finanziario concernente la soppressione del Gruppo EFIM e la sua messa in liquidazione, che, apparentemente ma in modo evidente, coinvolgeva tutte le forme di aiuto di Stato che il trattato CEE vuole impedire, l'opposizione dei competenti organi della Comunità non si faceva attendere molto.

La Commissione Europea apriva, così, un contenzioso contro i decreti legge relativi alla liquidazione dell'EFIM.

Dopo talune comunicazioni non formali che attestavano una determinazione di intraprendere azioni per paralizzare l'attività di liquidazione, che avevano portato ad un successivo esame del problema in un colloquio fra il Presidente del Consiglio ed il Presidente della Commissione, il 24 febbraio 1993 veniva inviata dalla Commissione una lettera per l'apertura formale della procedura di infrazione della normativa CEE sugli aiuti di Stato.

Il contenuto riassumeva l'intera vicenda EFIM, con riferimenti ai casi Alumix, Siv e alle modalità di pagamento dei debiti, concludendo nel senso della necessità di avviare le procedure previste dall'art. 93, del trattato CEE par. 2, e invitando il Governo italiano a presentare le sue osservazioni entro trenta giorni dalla lettera.

In questa lettera la Commissione, dopo aver lamentato ritardi nella notifica del testo del decreto legge n. 414/92, e l'irritualità della stessa, dichiarava che: "L'art. 4, c. 5, del decreto legge, autorizza il Commissario liquidatore a ricorrere ad anticipazioni bancarie per consentire lo svolgimento del processo di liquidazione".

"Questo comma è stato successivamente sostituito con l'art. 19 del decreto legge del 19 settembre 1992, n. 382, il quale accorda al Commissario un anticipo di 200 miliardi a carico della Cassa Depositi e prestiti, che è un ente pubblico di raccolta del risparmio (...). Tali fondi sono stati concessi a tassi inferiori a quelli di mercato".

"La Commissione ritiene che la concessione di fondi ad un gruppo pesantemente indebitato costituirebbe già di per sè un'operazione discutibile dal punto di vista di un investitore operante in un'economia di mercato. Il fatto che l'EFIM sia stato posto in liquidazione prova incontestabilmente che tale somma costituisce un aiuto".

"Porre una società in liquidazione equivale a riconoscere che non è in grado di soddisfare i propri impegni. Un investitore in un'economia di mercato non investirebbe pertanto ulteriori fondi dopo l'avvio della liquidazione. Questo stato di cose è provato dal fatto che l'anticipo è stato concesso ad un tasso di interesse inferiore a quello di mercato".

"Quanto all'alienazione delle attività, se lo Stato interviene per garantire che i creditori siano, in via diretta o indiretta, rimborsati integralmente, è lecito ritenere che esiste un aiuto".

Quanto alla garanzia illimitata dei debiti delle Società possedute al 100% dall'EFIM, la Commissione contestava gli obblighi assunti dallo Stato nei confronti dei creditori ai quali veniva garantito il pagamento, affermando che si trattava di aiuti vietati dal Trattato CEE. La Commissione ha ritenuto che un unico azionista operante in un'economia di mercato cercherebbe di limitare la sua garanzia illimitata ponendo in liquidazione la società fin dal momento in cui

non può più ragionevolmente sperare in un miglioramento della sua difficile situazione finanziaria.

Il 10 marzo 1993 la Commissione avviava la procedura di infrazione sul decreto legge n. 487/92 con riferimento a quanto di nuovo introdotto rispetto al precedente decreto legge n. 414/92 (artt. 5, c. 3 e 7, c.3).

Il primo di tali articoli riguardava la concessione di ulteriori finanziamenti (per altri 4.000 miliardi di lire) per la ristrutturazione, il secondo autorizzava la conversione in capitale di tutti i debiti dell'EFIM e delle sue controllate.

Quanto al primo, la Commissione ha sostenuto che la somma stanziata, considerato il pesante indebitamento del gruppo (8.500 miliardi), e la decisione di liquidare l'Ente, costituiva un aiuto per gli stessi motivi indicati nella lettera del 24 febbraio.

Quanto al secondo, la conversione del debito in capitale netto, se poteva costituire un comportamento normale da parte di un investitore operante in una situazione di mercato, sicuramente si presentava come anormale nel caso di impresa in perdita.

Secondo la Commissione la concessione di finanziamenti a un'impresa in liquidazione per consentire di attuare misure di ristrutturazione e la possibilità offertale di convertire il debito in capitale costituivano verosimilmente aiuti ai sensi dell'art. 92, par. 1 del Trattato CEE. Se realizzate, tali misure avrebbero favorito chiaramente il gruppo EFIM, le cui attività principali si situavano nei settori dell'alluminio, dell'industria aerospaziale e del vetro: il fatturato del gruppo nel 1990 era stato infatti realizzato per il 95 % in queste tre attività.

Ne conseguiva per la Commissione che, essendo una quota consistente delle attività del gruppo destinata alla esportazione, qualsiasi aiuto a favore del gruppo avrebbe inciso sugli scambi tra Italia e altri Stati membri e sarebbe stato perciò incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 par. 1, del Trattato CEE.

Nè, a detta della Commissione, sarebbero stati applicabili i paragrafi 2 e 3 dell'art. 92, perchè le misure in questione non rivestivano carattere sociale, poichè l'aiuto non era stato concesso per promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse, nè per porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia italiana.

L'art. 92, p. 3, lett. a), del Trattato di Roma autorizza la concessione di aiuti per favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso o si abbia una grave forma di sottoccupazione, mentre la lett. c) ammette la concessione di aiuti per agevolare lo sviluppo di talune attività o talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

La Commissione escludeva l'opportunità della deroga alla disciplina degli aiuti di stato, ex art. 92, par. 3, lett. b) e c) del Trattato CEE, sostenendo che gli aiuti in questione non facevano parte di un programma regionale, nè erano intesi a promuovere l'occupazione o a sostenere gli investimenti, costituendo, al contrario, misure specifiche per consentire all'EFIM nel suo complesso o a certe sue parti di restare in attività. Nè le misure in esame consentivano di creare posti di lavoro o sostenere investimenti di capitale, essendo al contrario, diretti al mantenimento dell'attività del gruppo.

Il Governo italiano rispondeva alla lettera del 24 febbraio 1993 di apertura della procedura contestando tutte le affermazioni, sia per quanto riguardava la indebita e illegittima assimilazione dei pagamenti ai creditori di cui agli artt. 5 e 6 del decreto legge 487/92 ad aiuti alle imprese, sia per quanto riguardava le garanzie del Tesoro previste nell'art. 5, c. 2 del decreto legge stesso, sostenendo oltretutto che la procedura aperta era prematura in quanto non era in grado di assumere, come proprio oggetto, operazioni definite in tutte le condizioni ed in tutti i dettagli che dovevano essere tenuti presenti ai fini di stabilire la ricorrenza di un aiuto e di valutarne la compatibilità col mercato comune.

Questo, per il Governo italiano, valeva anche per la possibilità di garanzia del Tesoro.

Ricordava ancora il Governo italiano che un mancato intervento dello Stato avrebbe comportato effetti di notevole gravità, poichè la forte esposizione debitoria del gruppo EFIM sul piano interno ed internazionale non aveva mancato di creare diffuse preoccupazioni nel mercato finanziario, producendo pesanti riflessi negativi sulle valutazioni di rischio di operazioni di finanziamento a favore dell'apparato pubblico e del sistema delle imprese.

In queste circostanze il Governo italiano ha ritenuto indispensabile e conforme a propri fondamentali interessi, regolare la fase liquidatoria

dell'EFIM secondo criteri di trasparenza garantiti dal provvedimento legislativo ed a condizioni di garanzia dell'adempimento delle obbligazioni, secondo le disposizioni del proprio diritto interno che corrispondono a principi generalmente validi nei paesi ad economia di mercato. Le esigenze che lo Stato italiano ha ritenuto necessario soddisfare con un'appropriata definizione dei termini, delle condizioni e delle modalità delle operazioni inerenti alla liquidazione dell'EFIM non costituivano esigenze "particolari" dello Stato-investitore e come tali non erano riconducibili al principio di parità tra imprese pubbliche e imprese private. Il giudizio di affidabilità del mercato finanziario costituiva un valore economico di decisiva importanza. Risponde pertanto alle regole dell'agire economico cui si attiene un investitore privato, effettuare una comparazione tra i danni derivabili da un deterioramento dell'immagine e una perdita di credibilità del mercato e di oneri da sopportare per evitarli.

La Commissione apriva la procedura ai sensi dell'art. 93.2 del trattato con riferimento a cinque misure di aiuto: finanziamento del capitale di esercizio, garanzia globale dei debiti totali, vendita di parti di EFIM, ristrutturazione finanziaria ed industriale di ALUMIX.

Il Governo italiano rispondeva che, quanto al finanziamento del capitale di esercizio, delle risorse messe a disposizione era stata prevista una parziale utilizzazione disponendo, in deroga alla sospensione legale dei pagamenti, la soddisfazione di ragioni creditorie a favore di lavoratori dipendenti e di imprese artigiane e industriali con non più di 100 dipendenti.

L'operazione anticipatoria per questo aspetto rispondeva ad evidenti esigenze equitative e sociali.

Altra frazione del finanziamento (di 200 miliardi) era stata destinata a sopperire immediate esigenze gestionali; anche in questo caso, la messa a disposizione di risorse appariva corrispondente ad un corretto impiego, poichè la mancanza di fondi avrebbe potuto recare alle imprese gravi pregiudizi. Tali anticipazioni erano state fatte comunque a favore di imprese che ancora non erano state messe in liquidazione, fermo restando l'art. 4, c. 3, del decreto legge n. 487/92, convertito in legge n. 33/93.

Quanto alla garanzia globale dei debiti totali (art. 5, c. 1, lett. b.), il Governo italiano precisava che l'intervento sussidiario dello Stato era previsto

esclusivamente per le società che sarebbero state poste in liquidazione ed eliminate dal mercato.

Solo dopo la liquidazione il Commissario avrebbe pagato direttamente i creditori, senza versare nulla alle società ormai liquidate o sciolte.

Si trattava comunque dell'applicazione di un principio di diritto interno secondo il quale, rispetto alle obbligazioni assunte da una società per azioni insolvente, sorge una responsabilità sussidiaria in capo all'unico soggetto che ne controlli il 100% di capitale di cui il decreto legge n. 487 è applicazione.

Nessuna discriminazione era ammessa fra imprese private e pubbliche, nè a favore di quelle pubbliche, nè in loro danno, nè in danno dei loro creditori che avevano tutto il diritto di vedere soddisfatti i propri crediti.

Anche nel caso in cui la società fosse fallita l'azionista era tenuto al pagamento, con l'intero suo patrimonio, del 100% dei debiti delle società di cui è azionista al 100%.

Se, per assurdo, non fosse stata applicata la norma contenuta nel decreto legge, i creditori delle società controllate dall'EFIM al 100% avrebbero potuto iniziare delle procedure esecutive sui beni dello Stato.

Pertanto, verificandosi l'ipotesi della responsabilità illimitata dell'azionista unico, il pagamento da effettuarsi in base a detta responsabilità non poteva considerarsi come erogazione di aiuto; da un lato, l'estinzione del debito era assolutamente priva di effetto sulla concorrenza; dall'altro, neppure poteva ritenersi che il beneficiario indiretto del pagamento sarebbe stata l'impresa interamente controllata: con ciò veniva evitato qualsiasi dubbio sulla possibilità di un aiuto mascherato distorsivo della concorrenza.

Con decisioni rese note con comunicazioni nn. 93/c/267/08 e 93/c/349/02, la Commissione CEE, riferendosi alla principale misura di aiuto contestata, rappresentata dalla garanzia illimitata della totalità dei debiti in applicazione dell'art. 2362 c.c. (responsabilità dell'azionista unico Stato) ha consentito, fermo restando il principio secondo il quale la garanzia della totalità dei debiti configura un aiuto, il pagamento delle somme dovute ai creditori dell'EFIM e delle sue controllate interamente possedute in corso di liquidazione (o che sarebbero state poste in liquidazione), in considerazione del fatto che la sospensione immediata dell'aiuto (cioè della garanzia dello Stato sui debiti)

avrebbe rischiato di provocare "un grave deterioramento della situazione finanziaria e industriale nella Comunità, contrario all'interesse comune".

Com'è facile intuire, l'eventuale riconoscimento del contrasto fra la normativa CEE ed il contenuto dei decreti legge relativi alla soppressione dell'EFIM avrebbe fatto saltare tutti i programmi di liquidazione e/o risanamento del Gruppo.

Solo grazie all'intervento del Governo italiano e alle prospettazioni giuridiche del Commissario si è potuto creare un clima di fiducia e di serietà che ha convinto la Commissione CEE a decidere con quel buon senso che solo avrebbe potuto contemperare nello stesso tempo l'esigenza di evitare i riflessi internazionali di un'insolvenza di un grande ente pubblico, debitore anche di soggetti stranieri, e di salvaguardare l'inviolabilità di norme comunitarie.

La posta in palio era altissima: era vitale riaccreditare l'immagine di uno Stato italiano che onora i propri impegni finanziari.

L'esservi riusciti costituisce un successo che non può non essere riconosciuto al merito di chi aveva la responsabilità politica e di gestione dell'operazione EFIM.

7) IL GRUPPO TERMAL E A PARTECIPAZIONE STATALE

1- L'EAGAT (Ente Autonomo di Gestione per le Aziende Termali) fu costituito dal Ministero delle Partecipazioni Statali con legge 649 del 21.6.1960 per la gestione delle:

- a) aziende patrimoniali dello Stato (art. 1)
- b) altre società di cui lo Stato già possedeva partecipazioni azionarie (art.4).
- c) altre partecipazioni eventualmente assunte in futuro in società aventi per oggetto lo sfruttamento di acque termali o minerali ecc. (art. 6).

1.a - Le aziende patrimoniali dello Stato all'atto di emanazione della legge ed inquadrare nell'EAGAT:

<u>ERANO</u>	<u>SONO DIVENTATE</u>	<u>DATA DI COSTITUZIONE</u> in S.p.A.
ACQUI	TERME DI ACQUI S.p.A.	29.5.1961
CASTROCARO	TERME DI CASTROCARO S.p.A.	29.5.1961
CHIANCIANO	TERME DI CHIANCIANO S.p.A..	29.5.1961
MONTECATINI	TERME DI MONTECATINI S.p.A.	29.5.1961
SALSOMAGGIORE	TERME DI SALSOMAGGIORE S.p.A.	29.5.1961
SANTA CESAREA	TERME DI S. CESAREA S.p.A.	29.5.1961
RECOARO	TERME DI RECOARO S.p.A.	12.7.1961

da quest'ultima Società fu scorporato il compendio termale vero e proprio che fu apportato alla nuova

FONTI DI RECOARO S.p.A. 15.10.1979

La Fonte di Recoaro fa tuttora parte del gruppo ex EAGAT, la Terme di Recoaro S.p.A. (rimasta con la sola attività di imbottigliamento) fu trasferita con legge 168 del 4.5.1983 all'EFIM e da questa venduta nel 1986 all'ITALFIN 80.

AZIENDA del MAR PIC- }		
COLO di TARANTO e dei }	CENTRO ITTICO TARANTINO	
Laghi FUSARO e MISENO }	CAMPANO S.p.A.	11.9.1961
in provincia di NAPOLI }		

Di tutte queste Società L'EAGAT possiede oggi il 100% delle azioni sociali (vedere all. 2).

1.b - Altre Società in cui lo Stato già possedeva partecipazioni azionarie all'atto dell'emanazione della legge:

SOCIETA' NAPOLETANA
per le TERME DI AGNANO

TERME DI AGNANO S.p.A

S.A.L.V.A.R.

TERME DI MERANO S.p.A.

1.c - Partecipazioni assunte successivamente dall'EAGAT

TERME DI CASCIANA S.p.A. dal Comune di Casciana terme

TERME DI SALICE S.p.A da privati

TERME SIBARITE S.p.A. da privati

SOC. IMMOBILIARE NUOVE TERME S.p.A. dall'IRI

Quest'ultima Società controlla (al 51%) la TERME STABIANE S.p.A. di Castellammare di Stabia (NA) in cui il Comune partecipa al 49%.

Le aziende dello Stato di cui al gruppo 1a erano gestite:

- direttamente dallo Stato: SALSOMAGGIORE e CASTROCARO

- da Società concessionarie: tutte le altre.

La legge istitutiva dell'EAGAT (n. 649/60) disponeva all'art. 5 che le concessioni a privati per la gestione delle attività restavano in vigore fino alla scadenza stabilita; da tale data subentravano le Società per Azioni costituite con l'apporto delle aziende patrimoniali ed inquadrare nell'EAGAT.

Le concessioni suddette sono scadute prima della soppressione dell'EAGAT, salvo ACQUI scaduta il 31.12.1978 e SANTA CESAREA il 31.3.1979. Solo da queste date le due Società sono state gestite direttamente.

Soppressione dell'Egat

L'EAGAT fu soppresso con legge 641/78 articolo 1 quinquies. Le operazioni di liquidazione dei rapporti facenti capo all'EAGAT, furono affidate al Comitato già costituito per la liquidazione dell'EGAM destinatario anche del fondo di dotazione già deliberato a favore dell'EAGAT.

La legge di soppressione disponeva anche che le partecipazioni azionarie della Società già inquadrata nell'EAGAT, nonchè i rapporti patrimoniali e giuridici dell'Ente, fossero assegnati all'EFIM e da questi collocati in una speciale gestione priva di personalità giuridica contabilmente e finanziariamente separata.

L'EFIM doveva quindi provvedere, nei modi e nei termini previsti da apposito provvedimento legislativo:

- a) al ripianamento delle perdite ed al risanamento delle gestioni delle società già facenti capo all'EAGAT;
- b) all'inquadramento nell'EFIM delle società o stabilimenti di imbottigliamenti di acque minerali, già inquadrati nell'EAGAT (questo è avvenuto, come detto, con le Terme di Recoaro);
- c) al trasferimento alle regioni delle attività, patrimoni, pertinenze e personale delle aziende termali, ivi comprese le attività e i patrimoni alberghieri, per l'ulteriore destinazione agli enti locali nei tempi e nei modi previsti dalla legge di riforma sanitaria, nonchè al trasferimento alle regioni interessate delle attività e del patrimonio del Centro Ittico Tarantino Campano.¹⁰

¹⁰ Il disposto di legge dava luogo a difficoltà applicative che possono riassumersi nell'impossibilità per l'EFIM di ripianare le perdite e procedere al risanamento delle gestioni aziendali senza responsabilità finanziaria. Infatti il secondo comma dell'art. 1 quinquies stabiliva che gli aumenti del fondo di dotazione, già deliberati per l'Ente soppresso, sarebbero stati attribuiti al Comitato e non all'EFIM. Perciò il Comitato suggerì al Ministero delle Partecipazioni Statali l'interpretazione, poi condivisa dal Ministero, di mantenere al Comitato la titolarità delle azioni delle Società del gruppo, con la correlativa responsabilità finanziaria, affidandone la gestione all'EFIM su mandato fiduciario del Comitato stesso. Pertanto con atto notarile del 13.12.1978 il Comitato conferì speciale procura all'EFIM con il mandato più ampio alla gestione delle Società ex EAGAT, con la sola esclusione della facoltà di esigere il capitale rappresentato dai titoli oggetto dell'atto. Gli estremi della procura furono riportati sui

Dunque, all'atto della sua soppressione, l'EAGAT ha mantenuto, sotto la forma giuridica di **COMITATO DI LIQUIDAZIONE**, la titolarità dei pacchetti azionari delle società termali, mentre all'EFIM era stata attribuita la titolarità della gestione operativa, esercitata in sintonia con il **COMITATO** responsabile della gestione finanziaria.

Questa natura mista delle partecipazioni azionarie delle società dell'ex EAGAT rimaneva intatta anche dopo la soppressione dell'EFIM (l. n. 33/93 cit.) con la sola variante dell'individuazione del Ministero dell'Industria, commercio e artigianato quale vigilante sul settore termale e non più del soppresso Ministero delle PP.SS.¹¹.

Le vicende giuridiche successive sono contrassegnate dalla soppressione del Comitato di liquidazione dell'EAGAT (d.l. n. 462/94 non convertito), dal passaggio dell'intera gestione delle aziende termali al Ministero del tesoro - Ispettorato generale per gli affari e per la gestione del patrimonio degli enti disciolti (avvenuto con d.l. n. 528/94, reiterato con d.l. n. 617/94) nel quale è prevista la successiva dismissione delle partecipazioni azionarie dell'ex EAGAT "sulla base di criteri di valorizzazione delle finalità istituzionali delle aziende interessate, tenuto conto dell'importanza delle stesse per l'economia generale, nonché degli interessi turistici e locali".

Le predette disposizioni sono state reiterate con dd.ll. 1/95, 64/95, 161/95: in quest'ultimo provvedimento legislativo e nelle sue ulteriori reiterazioni (dd.ll. nn. 272 e 372 nel 1995 e 7, 112, 248 nel 1996) ricompare la disposizione di soppressione del Comitato di liquidazione dell'EAGAT che, presente nel d.l. 462/94 ma non nei decreti legge successivi, aveva perso efficacia giuridica per effetto della mancata conversione.

La previsione normativa del passaggio delle partecipazioni azionarie già appartenenti al soppresso EAGAT al Ministero del tesoro per la successiva dismissione, ancorchè "sulla base di criteri di valorizzazione delle finalità istituzionali delle aziende interessate, tenuto conto dell'importanza delle stesse

titoli azionari e questi sono custoditi nelle casse dell'EFIM che li ha esposti semplicemente nei "Conti d'ordine" del proprio bilancio consolidato.

¹¹ Il Gruppo ex EAGAT risulta formato da 15 Società (13 termali e 2 immobiliari) delle quali si fornisce in calce al presente capitolo l'organigramma e il valore delle partecipazioni al 17.11.1994.

per l'economica generale, nonchè degli interessi turistici e locali", ha suscitato il risentimento istituzionale delle regioni interessate (in particolare Toscana, Emilia Romagna e Campania) le quali si sono rivolte a più riprese alla Corte costituzionale perchè fosse verificata la legittimità della decretazione d'urgenza e delle finalità del Governo.

Le regioni hanno eccepito¹² la violazione dei principi della ragionevolezza e del buon andamento (artt. 3 e 97 Cost.), contestando al Governo di avere espressamente vulnerato gli artt. 117 e 118 Cost. per aver invaso le competenze legislative ed amministrative regionali in subiecta materia e sottratto beni destinati all'esercizio di funzioni attribuite direttamente dalla Costituzione.

Secondo le Regioni ricorrenti, la decisione dell'attribuzione delle partecipazioni azionarie al Ministero del Tesoro e la preordinata vendita ai privati delle stesse non terrebbe conto delle scelte già effettuate dal legislatore (specificamente d.P.R. n. 616/77; l. n. 833/78; l. n. 641/78), le quali hanno sottoposto il settore termale alle competenze del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato sino all'emanazione della legge di riordino del settore stesso.

"La vendita a privati delle partecipazioni azionarie delle società termali, senza neppure prevedere meccanismi di coinvolgimento delle regioni nella futura gestione societaria, viene a costituire un fatto dirompente ed insanabile nell'economia e nello stesso assetto sociale delle città interessate e della stessa amministrazione regionale", per cui la normativa impugnata, "non prevedendo criteri che indirizzino la privatizzazione da parte del Ministero, si da assicurare il rispetto delle competenze regionali, appare costituzionalmente illegittima sotto due ulteriori profili:

- 1) in primo luogo perchè, rimettendo all'assoluta discrezionalità di un Ministro la scelta di soluzioni di gestione societaria che interferiscono con attribuzioni costituzionali delle regioni, viola il principio di legalità dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 Cost.;
- 2) in secondo luogo perchè, non prevedendo come obbligatorio un coinvolgimento delle amministrazioni regionali nella gestione societaria in un

¹² Cfr. ricorso Regione Toscana, in G.U. n. 45 del 2.11.1994, pagg. 24-26.

settore in cui queste hanno competenze, viola il principio costituzionale di concorrenza e di cooperazione tra Stato e regioni."

Con ordinanze nn. 146 e 175 del 4 e 10 maggio 1995 la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate, tenuto conto che i dd.ll. impugnati nn. 528 e 617 del 1994 e n. 1/95 non erano stati convertiti in legge e che i dd.ll. vigenti successivamente emanati (64 e 161 del 1995) non riproducevano le norme denunciate nell'identico tenore.

Infatti, i decreti legge nn. 64 e 161 del 1995, confermando la potestà del Ministero del tesoro di dismettere le partecipazioni azionarie ex Eagat trasferite a questo dicastero, specificano che tali cessioni dovranno essere effettuate tenendo conto, oltre che degli interessi turistici e locali, anche dell'attività sanitaria delle singole terme, "in funzione dell'importanza territoriale delle stesse per gli enti locali interessati, nonché delle prospettive turistiche connesse", sanando così, sia pure in parte, alcuni profili di illegittimità sollevati dalle regioni interessate.

Ma c'è un'altra differenza fra il testo dei decreti legge nn. 1, 44 e 161/95 dei successivi nn. 272 e 273/95 e 462/95: nei primi tre il comma 2 dell'art. 7 prevedeva la possibilità per il Ministero del tesoro (sia pure di concerto con quello dell'industria, commercio e artigianato) di procedere alla dismissione delle partecipazioni EAGAT "avvalendosi delle disposizioni in materia di accelerazione delle procedure di dismissione delle partecipazioni possedute direttamente dallo Stato di cui al d.l. 31.5.1994 n. 332, convertito, con modificazioni, dalla l. 30.7.1994", mentre negli ultimi il riferimento alla predetta procedura di dismissione non compare più. La variazione dispositiva non ha un valore decisivo, ma toglie al Ministero del tesoro il supporto normativo (art. 1, comma 5, del d.l. n. 332/94 citato) giustificativo del conferimento all'IRI della gestione delle azioni dell'ex EAGAT possedute dal Tesoro, avvenuto con convenzione sottoscritta il 5 gennaio 1995.

Prospettive future e destinazione finale delle aziende

Il cosiddetto "termalismo sociale" ebbe inizio alla fine degli anni '60 ma ha presentato il suo boom nell'ultimo quinquennio degli anni '80. Le cure termali erano gratuite per tutti, con larghezza venivano concessi i "congedi straordinari" corrispondenti a due settimane pagate ai lavoratori (ed extra al periodo delle ferie) dipendenti dello Stato, degli enti locali, banche, S.I.P. e altri contratti privati. In molti casi la cura termale era una scusa: per il dipendente in quanto poteva usufruire di 15 giorni in più di ferie, per le aziende termali perchè potevano fatturare alla U.S.L. prestazioni in effetti non rese. Questa situazione ha riguardato le stazioni termali di tutta Italia, pubbliche e private, ma il fenomeno è risultato più sensibile nelle località termali del sud.

In corrispondenza di tale fenomeno la richiesta di prestazioni termali era aumentata con tasso di incremento medio, per le Società ex EAGAT, del 12% annuo fino al 1988-1989.

Ciò aveva reso indispensabile un programma di ampliamento dei reparti che è stato reso possibile con finanziamenti che lo Stato aveva adeguatamente concesso nel triennio 1986-1988 destinando allo scopo 25 miliardi per ciascun anno del triennio (erogato al Comitato di Liquidazione EAGAT).

Nel solo quadriennio 1986-1989 il gruppo ha investito, sotto il controllo EFIM 86.125 milioni di lire per la ristrutturazione degli impianti rendendo i 13 stabilimenti termali all'avanguardia nel campo europeo.

Purtroppo, con gli anni '90 sono iniziati i primi tagli alle cure termali, prima con l'introduzione dei ticket, poi con il maggior controllo per i congedi straordinari fino a giungere (nell'agosto 1992) all'abolizione di questo istituto elevando il ticket a 100.000 lire per ciclo di cura oltre al 10% del costo della cura stessa e pagamento della visita medica.

Ciò ha significato la sostanziale esclusione di alcune cure dal convenzionamento U.S.L. (cure idropiniche, cure inalatorie) in quanto per il cliente è più conveniente pagarsi la cura che farsela prescrivere dalla U.S.L..

Nel volgere di due stagioni la clientela si è ridotta di oltre il 30% (ed in alcuni casi del 50%) con corrispondente riflesso sui conti economici del gruppo. Dal livello dei 10 miliardi circa di perdita consolidata alla fine degli anni '70 il gruppo era progressivamente pervenuto al pareggio economico nel