

Marco D'Orta

Privatizzazioni e Commissione attività produttive. Ruoli, soggetti, strumenti da ridefinire

1 - Introduzione; 2 - Il decreto-legge n. 333/92 e l'attività di indirizzo e informativa sulle politiche generali delle privatizzazioni; 3 - L'istituzione e le competenze dell'Autorità per l'energia; 4 - L'indagine conoscitiva e altre attività sul settore dell'energia; 5 - Il recepimento della normativa comunitaria sul settore elettrico e i suoi riflessi sulla privatizzazione dell'ENEL; 6 - L'attività conoscitiva e di indirizzo sul gruppo Finmeccanica e su altre imprese industriali in via di privatizzazione; 7 - Osservazioni conclusive.

1 - Introduzione

Nel corso della X legislatura, soprattutto all'inizio degli anni '90, la produzione legislativa si caratterizza per alcuni interventi, organici ed omogenei, concernenti quella che generalmente è definita «politica industriale», ossia il complesso di misure ed iniziative volte a favorire la competitività del sistema delle imprese o a definire le regole di mercato entro cui tali imprese operano, o ancora a migliorare l'efficienza dell'impiego dei fattori produttivi. Nell'ambito di ciascuno di tali filoni possono ricordarsi in particolare la legge di sostegno ed incentivazione allo sviluppo delle piccole e medie imprese, quella recante la disciplina di tutela della concorrenza e del mercato e l'istituzione dell'apposita Autorità garante, e quelle d'attuazione degli indirizzi recati dal piano energetico nazionale 1988-1992 ⁽¹⁾.

La Commissione attività produttive discute ed approva in sede legislativa i provvedimenti citati, modificando ed ampliando considerevolmente l'originario impianto dei disegni di legge d'iniziativa governativa, e definendo modelli di legislazione industriale che ancora oggi hanno un peculiare rilievo di tecnica legislativa: la legge per le piccole imprese è l'ultimo, grande intervento organico per un singolo comparto produttivo, in una fase in cui sempre più incisivo e condizionante è il ruolo di controllo della Commissione europea sul rispetto dell'articolo 92 del trattato CEE in ordine agli aiuti di Stato alle imprese; la legge *antitrust*, oltre a dare attuazione ai principi costituzionali e comunitari sulla tutela della libertà di iniziativa economica, istituisce un'Autorità ammini-

strativa indipendente che costituirà punto di riferimento per tutte quelle che saranno istituite o riorganizzate negli anni a venire, dal punto di vista delle competenze, dei poteri, delle strutture e dell'organizzazione; le leggi di attuazione del piano energetico costituiscono l'unico esempio in cui, in un settore di tale rilevanza, all'atto programmatico del Governo fanno seguito provvedimenti normativi di attuazione.

Dalla metà del 1992, con l'avvio della XI legislatura, si verificano però una serie di fattori politici, economici, istituzionali, in virtù dei quali l'identità e la rilevanza delle misure di politica industriale si stemperano, assorbite in più generali provvedimenti di riduzione del deficit dello Stato e comunque di riordino del sistema della spesa pubblica. La X Commissione si trova dunque ad affrontare in una posizione meno incisiva alcuni eventi legislativi e istituzionali che segneranno irrevocabilmente il mutamento del ruolo del Parlamento, e dunque in primo luogo dell'organo parlamentare competente, nella definizione dei modi d'intervento dello Stato nell'economia produttiva.

In particolare, la privatizzazione, o meglio la trasformazione di enti pubblici produttori di beni o erogatori di servizi — soprattutto ENEL ed ENI nel settore dell'energia — muta i termini del flusso informativo e decisionale tra Parlamento, Governo e soggetti pubblici operanti in quei settori, alla luce dei diversi vincoli giuridici (e politici) che legano questi ultimi all'Esecutivo. Sorge così per il Parlamento la necessità di una reinterpretazione degli strumenti d'indirizzo e di controllo a sua disposizione al fine di mantenere l'influenza e l'incisività dell'intervento politico, se non direttamente su quegli stessi soggetti, sull'azionista Governo.

Il presente scritto illustra le fasi salienti di questo processo, che tuttora vive momenti di criticità particolarmente indicativi ed interessanti per un'analisi in chiave evolutiva degli scenari in cui operano le istituzioni. Si può infatti ritenere questo un caso campione in cui molteplici fattori, di diversa natura e origine, stimolano e condizionano le prassi e i comportamenti di tali soggetti. S'intrecciano, infatti, questioni di tecnica legislativa, di sistema delle «sedi» delle Commissioni, di prassi in materia di attività conoscitive, ed anche di tendenze normative ad attribuire ad Autorità indipendenti funzioni e materie già ritenute «politiche», come tali propriamente parlamentari. L'individuazione dei nuovi, possibili spazi e strumenti d'intervento a disposizione del Parlamento sarà dunque resa possibile dalla conoscenza e combinazione di questi fattori.

2 - Il decreto-legge 333/92 e l'attività di indirizzo e informativa sulle politiche generali delle privatizzazioni

Il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 reca il titolo «Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica», e si suddivide in tre capi: il capo I reca riduzioni di spesa (in particolare, la sospensione di mutui a favore degli enti locali, la limitazione delle assunzioni, dei collocamenti in quiescenza e delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, la soppressione dell'istituto della «revisione di prezzo» nei contratti delle amministrazioni pubbliche, il congelamento degli impegni di spesa dello Stato, l'aumento delle aliquote contributive a carico dei lavoratori); al capo II s'introducono nuove misure di carattere fiscale (imposta straordinaria sugli immobili, imposta straordinaria sui depositi bancari, accertamenti anti-evasione, incremento delle imposte di bollo). Già la sommaria descrizione delle materie trattate mostra che si tratta di uno dei più rilevanti provvedimenti di risanamento della finanza pubblica adottati in quegli anni. Peraltro l'intero capo III del provvedimento concerne la trasformazione diretta, attraverso la norma di legge, delle imprese pubbliche appartenenti al sistema delle partecipazioni statali. È difficile valutare se quel decreto-legge sia stato semplicemente «l'occasione» per compiere un'operazione sul sistema delle istituzioni economiche attesa da tempo ⁽²⁾, o se invece l'inserimento di tale operazione in una manovra generale di risanamento non abbia inteso proprio rimarcare l'aspetto del contributo al ripianamento del deficit rispetto a quello di innovazione del sistema industriale ⁽³⁾. In questa sede si può in ogni modo cogliere un dato certo: la natura, il contenuto e la portata delle disposizioni del titolo III potevano senz'altro giustificarne la collocazione in un provvedimento *ad hoc*.

Dal punto di vista parlamentare, la prima conseguenza della diversa soluzione di tecnica e politica legislativa adottata è che il disegno di legge di conversione (C. 1287) è assegnato alla competenza primaria congiunta delle commissioni bilancio e finanze; alla Commissione attività produttive è assegnato solo per un parere ordinario. Anche il dibattito che si svolge presso quest'ultima in sede consultiva (sedute del 15 e 16 luglio) risente di quest'impostazione, e pare interessante seguirne alcuni passaggi: il presidente Marianetti, relatore, mette in evidenza che con la trasformazione immediata in società per azioni dell'IRI, dell'ENI, dell'INA e dell'ENEL «si è accelerato e semplificato un processo ormai ineludibile per l'efficienza e la competitività del sistema produttivo» e che restano da specificare vari aspetti delle relative procedure d'attuazione,

ma «il Governo in questa fase non poteva costruire schemi dettagliati, anche in considerazione del tipo di strumento utilizzato». Per salvaguardare il significato complessivo delle privatizzazioni, occorre inoltre «destinare quote rilevanti dei proventi alla ricapitalizzazione delle imprese».

Alcuni interventi nel corso del dibattito pongono l'accento la sovrapposizione tra i problemi di risanamento del bilancio e di rilancio del sistema produttivo. Il deputato Mussi evidenzia che «in coda alle misure sull'entrata e sulla spesa è inserito un inizio di riforma strutturale di una parte decisiva del sistema economico italiano, rispetto alla quale quelle misure appaiono cosa limitata»; ciò lo induce a contestare che sussistano ragioni d'urgenza e necessità per l'adozione di un decreto-legge, a fronte di una forte esigenza di riforma e di riequilibrio nel rapporto pubblico-privato nell'economia. Il deputato Aliverti sottolinea un fatto apparentemente marginale, ossia che il Ministro dell'industria non risulta firmatario del provvedimento, ciò che peraltro non ne esclude «la paternità sostanziale e quindi la responsabilità»: tale rilievo in realtà appare oggi prodromo della polemica, che più volte si verificherà in anni successivi, sul ruolo del Ministero dell'industria nel rapporto tra politica delle privatizzazioni e politica industriale.

L'intervento del Ministro dell'industria Guarino dapprima evidenzia gli aspetti finanziari rispetto a quelli industriali: sottolinea infatti che «era necessario reperire con urgenza ulteriori quattro mila miliardi sui 30 mila necessari»; indi precisa che la manovra non è stata concepita solo per finalità patrimoniali ma per «precise ragioni di politica industriale poste alla base delle privatizzazioni (...): innanzitutto le nuove società per azioni non incontreranno più i condizionamenti legati alla forma giuridica pubblica e potranno comportarsi come i loro concorrenti comunitari. Inoltre, tenuto conto che nella concorrenza tra sistemi è destinato a vincere il sistema più forte, è necessario costruire nel nostro paese gruppi industriali di dimensioni adeguate ai mercati europei ed internazionali, che attualmente in Italia mancano in ogni settore. Le privatizzazioni s'inseriscono quindi in una strategia industriale che apporterà notevoli risorse entro la fine dell'anno. Occorre ricordare che allo stato l'Italia non ha una politica industriale, visto che lo stesso CIPE si è trovato generalmente di fronte a decisioni coatte maturate negli enti di gestione. La vera autorità di governo in materia di politica industriale, che è il Ministro dell'industria, ha perduto il suo più efficace strumento, la concessione, negli aspetti del suo contenuto e della sua disciplina. S'intende invece ora riportare al Ministro dell'industria ed agli organi parlamentari competenti le decisioni definitive e vincolanti in materia di politica indu-

striale, in modo che siano riservati all'autorità di Governo poteri di direzione e di controllo effettivi e non generici». Dunque il problema della duplice finalità delle norme recanti la privatizzazione delle imprese pubbliche è immediatamente evidenziato nel dibattito parlamentare, e soprattutto nella sede competente ad affrontare la seconda delle finalità, in quel contesto recessiva rispetto alla prima. Tanto è vero che il parere approvato dalla X Commissione al termine dell'esame in sede consultiva reca, tra le altre osservazioni, quella già sottolineata dal relatore presidente Marianetti in ordine alla necessità di destinare «quote significative» dei proventi alla ricapitalizzazione delle imprese, «al fine di concorrere all'allargamento della base del settore produttivo».

Tuttavia la modifica più importante introdotta in sede di conversione del decreto-legge riguarda proprio le modalità della partecipazione del Parlamento alle successive fasi del processo di privatizzazione: in luogo della costituzione di due società per azioni cui conferire le partecipazioni delle imprese privatizzate, prevista dall'originario articolo 16, s'impegna il ministro del tesoro a predisporre un programma di riordino delle partecipazioni e a trasmetterlo al Presidente del Consiglio per l'invio alle competenti commissioni parlamentari; queste esprimeranno un parere nei termini regolamentari prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri.

Nel mese di novembre del 1992 il programma è trasmesso alle Camere per il prescritto parere. Ai fini dell'esame del documento è adottata una soluzione che recupera la competenza della X Commissione. Esso viene infatti assegnato alle tre commissioni riunite V, VI e X, e il valore anche simbolico dell'innovatività di siffatta scelta è messo in evidenza dal presidente della X Commissione Marianetti nell'introduzione del dibattito: «L'assegnazione del programma alle tre Commissioni valorizza tre profili di carattere generale (...): i profili della programmazione economica generale e del risanamento della finanza pubblica, i profili inerenti il disegno industriale e la politica di rafforzamento e sviluppo del sistema produttivo e infine i profili concernenti le linee di intervento e gli strumenti per una più adeguata configurazione del mercato finanziario».

L'ampiezza di prospettive si riflette nel dibattito svolto e nel conseguente parere conclusivo approvato dalle tre commissioni riunite. Esso reca dettagliate direttive sulle modalità della privatizzazione e sulla destinazione dei relativi proventi «al risanamento finanziario delle aziende da riorganizzare, alle politiche attive del lavoro e della reindustrializzazione e alla riduzione del debito pubblico» e inoltre impegna il Gover-

no alla presentazione, con cadenza annuale, di un documento sul riordino delle partecipazioni statali, che il Parlamento dovrà esaminare contestualmente al documento di programmazione economico-finanziaria.

Il documento è presentato dal Presidente del Consiglio il 14 aprile 1993 ed esaminato nuovamente dalle tre commissioni riunite nelle sedute del 21 aprile e 9 giugno. A conclusione del dibattito, nella seduta del 27 luglio, è approvata una relazione per l'Assemblea ai sensi degli articoli 124, comma 2, e 143, comma 1, del Regolamento, discussa poi nell'ambito dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996. Il relatore Corsi rileva tra l'altro «l'originale e significativa esperienza compiuta dalle tre commissioni riunite — bilancio, finanze, attività produttive — che, ciascuna con il bagaglio della propria competenza e complessivamente con l'ottica dello sviluppo del sistema economico nazionale, hanno potuto verificare gli adempimenti governativi ed approfondire i momenti di riflessione e valutazione che altrimenti si sarebbero frammentati nelle singole sedi; si prospetta quindi all'attenzione del Governo e dello stesso Parlamento l'opportunità di consolidare e formalizzare ulteriormente tale esperienza nel corso delle successive fasi del dialogo tra le due istituzioni».

Sono da rimarcare altri due passaggi della relazione: da un lato si chiede al Governo la costituzione di «un chiaro centro di riferimento (...) responsabile della complessiva politica economica», problema connesso a quello, già adombrato in sede di esame del decreto-legge n. 333 e che si riproporrà in più occasioni, dell'individuazione del Dicastero effettivamente titolare della funzione di politica industriale; dall'altro si sottolinea che il Parlamento deve «esercitare con continuità ed efficacia le sue funzioni di indirizzo e di controllo nei confronti del Governo, evitando nel contempo forme di corresponsabilizzazione in singole scelte», ciò che impedirebbe «un successivo giudizio ed il formarsi di precise responsabilità in ragione delle sfere di competenza e di autonomia del Governo, dei singoli ministri, del *management* delle imprese». Il problema di come definire il confine tra indirizzo politico di settore e specifiche scelte aziendali delle imprese privatizzate trova qui il suo primo riconoscimento.

Si deve infine segnalare che l'esperienza delle tre commissioni riunite viene ripetuta solo una volta nella XII e nella corrente legislatura. Il 4 aprile 1995 ha luogo una seduta di comunicazioni del Presidente del Consiglio e Ministro del tesoro «sulla politica delle privatizzazioni». In sede introduttiva, il Presidente della VI Commissione ricorda che le tre commissioni si riuniscono come «ogni qualvolta si è trattato di affrontare il tema delle privatizzazioni nella sua globalità, transcendendo quindi

gli specifici profili di competenza delle singole commissioni». Il dibattito si conclude senza che venga ipotizzata la successiva discussione di alcun atto di indirizzo. Altrettanto avviene il 4 febbraio 1997, quando si svolge un'audizione del Ministro del tesoro «sulle politiche poste in atto dal Governo in materia di privatizzazione e sulle relative prospettive»: sia in avvio sia a conclusione della seduta, il presidente della Commissione bilancio fa presente che, acquisite le intenzioni del Governo, spetterà ad ogni singola Commissione analizzarle «sulla base delle proprie specifiche attribuzioni».

3 - *L'istituzione e le competenze dell'Autorità per l'energia*

Vi è un altro profilo sotto il quale si può seguire la progressiva reinterpretazione delle competenze e delle funzioni del Parlamento, e in particolare della X Commissione, a seguito della privatizzazione delle imprese pubbliche: le nuove forme di tutela dell'interesse generale al buon andamento del servizio pubblico erogato da tali imprese e la connessa individuazione del punto di equilibrio tra livelli tariffari trasparenti ed accettabili per l'utente e adeguata remunerazione per il gestore del servizio medesimo. Va infatti ricordato che la determinazione delle tariffe del servizio elettrico erogato dall'ENEL in forma di ente pubblico — come tale non soggetto alle regole di mercato ed alle finalità di profitto proprie della società per azioni — veniva effettuata da un organo dell'Esecutivo, il Comitato interministeriale prezzi: questo poteva dunque adottare la decisione sui livelli tariffari valutando sia aspetti puramente tecnici, quali il costo delle materie prime o il raffronto con altri paesi, ma anche e soprattutto aspetti *lato sensu* politici, quali il contenimento dell'inflazione, il ripianamento del deficit dell'Ente, l'incentivazione della produzione industriale. La diretta vigilanza del Governo sull'ENEL, tramite il Ministero dell'industria, era lo strumento politico e giuridico di garanzia del perseguimento e mantenimento di questi fini «ulteriori».

La nuova configurazione in forma di società per azioni del soggetto esercente il servizio pone dunque il problema dei nuovi strumenti di garanzia affinché, nello svolgimento dell'attività economica di fornitura dell'energia in regime privatistico, non venga pretermesso l'interesse generale che era a fondamento del preesistente assetto normativo. Parte da tale presupposto l'ipotesi della costituzione di un'Autorità di regolamentazione: venuti meno i poteri autoritativi e le garanzie a ciò connesse propri dell'ente pubblico ENEL, questa svolgerebbe funzioni analo-

ghe a quelle delle *authorities* del mondo anglosassone, ossia la valutazione delle condizioni generali di contratto, la vigilanza sulla regolarità, efficienza ed economicità dei servizi pubblici nonché la tutela dei diritti degli utenti, anche attraverso poteri sanzionatori nei confronti dell'esercente il servizio.

Pochi mesi dopo la trasformazione in società per azioni delle imprese esercenti servizi pubblici con il decreto-legge n. 333, il Parlamento affronta pertanto la questione dell'istituzione di un nuovo soggetto preposto alla vigilanza ed alla regolazione delle loro attività. Le commissioni riunite trasporti e attività produttive della Camera esaminano il disegno di legge di iniziativa governativa C. 2579, «Delega per l'istituzione di agenzie per i servizi pubblici», e la proposta di legge Strada ed altri C. 2258, «Norme per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di interesse pubblico a tutela degli interessi e dei diritti degli utenti»: entrambi i testi, pur con rilevanti differenze, prevedono la costituzione di soggetti indipendenti sul modello di quelli di tradizione anglosassone sopra citati.

Quasi contemporaneamente all'esame dei suddetti progetti di legge, che non giungeranno ad approvazione, le Camere esaminano il disegno di legge collegato alla manovra finanziaria per il 1994, «Interventi correttivi di finanza pubblica» (legge 24 dicembre 1993, n. 537). L'articolo 1 del provvedimento delega il Governo a emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi diretti tra l'altro a «istituire organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico e prevedere la possibilità di attribuire funzioni omogenee a nuove persone giuridiche». Neanche in tale occasione si giungerà all'istituzione delle autorità indipendenti, in quanto il termine della delega scadrà invano, ma va segnalato che per la prima volta in un testo di legge si fa riferimento ad organi estranei al potere esecutivo cui è attribuita la competenza alla regolazione di servizi pubblici di rilevanza generale.

In tale sequenza cronologica e normativa si pone anche l'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 332 del 1994 («Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni»), convertito con modificazioni dalla legge n. 474 del 1994. La norma dispone che le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici nelle società operanti nei settori della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti d'energia e degli altri pubblici servizi siano subordinate «alla

creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi a rilevante interesse pubblico».

L'istituzione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e la fissazione di norme «quadro» sulle autorità indipendenti avviene con la legge n. 481 del 1995. Il testo (C. 2231 e abb.), nuovamente esaminato in congiunta dalle commissioni trasporti e attività produttive, individua in maniera analitica le competenze dei nuovi organi, sottraendo pertanto le relative competenze all'Esecutivo ovvero articolando l'«interesse generale», che era presupposto dell'esistenza dell'Ente pubblico, in una serie di scopi e funzioni di tutela degli utenti, per assicurare — come prevede l'articolo 1, comma 1 — economicità, redditività, massima fruibilità del servizio e perseguimento di obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.

In particolare, ai sensi dell'articolo 2, comma 12, le autorità possono trasmettere osservazioni al Governo e al Parlamento sui servizi pubblici e sulle relative discipline normative; proporre il rinnovo o la variazione del contenuto degli atti concessori emanati dai ministri competenti a favore degli esercenti il servizio; stabilire e aggiornare la tariffa base e gli altri elementi di riferimento per determinare i prezzi massimi unitari, nonché verificare i costi delle singole prestazioni del servizio; definire i livelli di qualità che devono essere garantiti dai soggetti esercenti, con conseguente automatica modifica o integrazione del regolamento di servizio od irrogazione di sanzioni; proporre al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione per i casi in cui ciò sia previsto dall'ordinamento ovvero ordinare all'esercente la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti; valutare reclami ed istanze di questi ultimi.

Risulta evidente che le funzioni attribuite alle autorità hanno un contenuto di «politicità» molto significativo, sia là dove assorbono quelle tradizionalmente già in capo al Governo (determinazione delle tariffe, vigilanza complessiva sul settore, attivazione di procedure genericamente definibili come sanzionatorie), sia là dove sanciscono l'arricchimento del quadro di interessi generali riconosciuti e tutelati (perseguimento dell'efficienza complessiva del servizio, individuazione dello *standard* di qualità garantito, interlocuzione diretta con gli utenti e le loro associazioni).

Si pone da questo momento un nuovo problema per l'organo parlamentare, quello della restrizione degli ambiti in cui può essere attivato il rapporto di indirizzo e di controllo nei confronti del Governo. La sfera delle competenze attribuite alle autorità di regolazione dei pubblici servizi si caratterizza, analogamente a quella delle altre *authorities*, per la

non permeabilità e fungibilità con quella dell'indirizzo politico, tanto da assumere caratteri para-giurisdizionali.

A parte l'audizione dei designati alle cariche di presidente e membri, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 481 ⁽⁴⁾, l'unica occasione in cui l'Autorità per l'energia elettrica e il gas è stata audita dalla Commissione si è verificata nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore dell'energia (su cui si veda anche il paragrafo seguente), nella seduta del 24 settembre 1997. Argomento principale dell'audizione è quello delle prime determinazioni assunte in materia tariffaria dall'Autorità, e delle loro conseguenze sui ricavi dell'ENEL spa. Pur nella sua «tecnicità», il tema aveva d'altronde uno spessore tale da essere già stato oggetto di una specifica audizione dei rappresentanti dell'ENEL nell'ambito della stessa indagine. Ciò conferma che questioni non più rientranti direttamente nella dialettica Parlamento-Governo in quanto attribuite alla competenza di un organo non politico, restano comunque nella sfera di interesse della Commissione in quanto costituiscono uno degli elementi su cui si basa il buon andamento, e quindi anche il buon esito della privatizzazione, dell'impresa che eroga il servizio pubblico.

4 - L'indagine conoscitiva e altre attività sul settore dell'energia

Nella corrente legislatura, l'attività della X Commissione si caratterizza per la frequente e costante attivazione di procedure d'indirizzo, controllo e informazione al fine di verificare non solo lo stato d'avanzamento della cosiddetta seconda fase delle privatizzazioni, ossia la cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni nate dai disciolti enti pubblici, quanto gli effetti che la privatizzazione produce anche sulle strategie industriali di tali società. Acquisita ormai la trasformazione della natura giuridica, la Commissione incentra dunque la sua attenzione sulle prime conseguenze economico-industriali del nuovo assetto delle imprese pubbliche.

Al riguardo sono da ricordare alcuni atti d'indirizzo concernenti la gestione dell'ENEL spa, e i riflessi di questa sullo sviluppo del settore energetico. Il 22 gennaio 1997 sono discusse congiuntamente le risoluzioni Molinari ed altri n. 7-00111 e Raffaelli ed altri n. 7-00126, concernenti la riorganizzazione delle sedi regionali dell'ENEL. Al di là della non primaria rilevanza dell'argomento specifico, il caso merita di essere segnalato perché si configura come il più rilevante tentativo della Commissione di occuparsi di profili di gestione interna dell'impresa privatiz-

zata: il primo firmatario Raffaelli rileva che «non è in discussione il diritto-dovere dell'ENEL di procedere a ristrutturazioni che favoriscano l'efficienza e la competitività; occorre però garantire coerenza con gli indirizzi normativi sull'universalità, la qualità e la sicurezza del servizio, posti dalla legge n. 481 del 1995. Governo e Parlamento hanno dunque l'onere di promuovere un confronto con l'ENEL sull'assetto regionale del sistema elettrico». A ciò il sottosegretario per l'industria Carpi replica che «il Governo si riserva di verificare e vigilare sull'andamento complessivo del servizio elettrico (...), parimenti intende rispettare l'autonomia aziendale dell'ENEL, nei cui confronti esercita i poteri dell'azionista (...). Troppo spesso la politica energetica nazionale è stata condizionata dai monopoli di Stato o da grandi aziende private, ma ciò oggi non deve comportare la lesione dell'autonomia decisionale dell'ENEL nel quadro di vincoli e controlli normativamente definito».

Al termine del dibattito le due risoluzioni originariamente presentate confluiscono nella risoluzione Raffaelli ed altri n. 8-00010 (?), che impegna il Governo «ad assumere le iniziative necessarie affinché l'ENEL, ente concessionario pubblico, proceda ad un'organizzazione territoriale del servizio che privilegi una vicinanza tra utenza e servizio» e «ad assicurare la coerenza fra gli assetti organizzativi strutturali dell'ENEL e gli orientamenti governativi sulle prospettive del settore». Si sostiene dunque la connessione tra le politiche dell'Esecutivo in materia di energia e le modalità con cui l'impresa privatizzata esercita la sua potestà di autorganizzazione.

È però soprattutto l'indagine conoscitiva, intitolata appunto «sul settore dell'energia», ad evidenziare i riflessi del riassetto organizzativo e proprietario dell'ENEL sul comparto energetico nel suo complesso. L'indagine, nata riprendendo l'analoga iniziativa non completatasi nella XII legislatura, si ripromette di svolgere una verifica puntuale degli obiettivi e dei risultati conseguenti ai mutamenti istituzionali ed economici del settore. Il documento introduttivo, approvato nella seduta del 17 luglio 1996, rileva inoltre che «la trasformazione in società per azioni di ENEL ed ENI ha mutato il rapporto esistente tra il potere politico d'indirizzo e controllo e quello gestionale proprio delle società operative»; ciò evidenzia come «la regolamentazione del mercato dell'energia diviene una funzione sempre più complessa». Pertanto, tra gli altri obiettivi, si sottolinea quello di valutare gli effetti della trasformazione di ENI ed ENEL in società per azioni e dell'attuazione dei conseguenti programmi di privatizzazione, con particolare riferimento agli investimenti e alle risorse che possono essere mobilitati.

L'effettivo inizio dell'indagine ha luogo il 27 maggio 1997, con un'audizione dei rappresentanti dell'ENEL spa, che illustrano la situazione dell'impresa e le sue prospettive di sviluppo sia in termini produttivi sia in termini di buon esito del collocamento azionario. Solo pochi mesi dopo, il 10 settembre 1997, si svolge una nuova audizione dei vertici dell'impresa elettrica: la seduta è volta in particolare ad approfondire un aspetto del tutto peculiare nell'ambito della materia oggetto dell'indagine (ossia il prezzo con cui l'ENEL deve *ex lege* acquistare l'energia elettrica prodotta in eccesso dalle industrie autoproduttrici), ma che ha particolari ripercussioni sull'ammontare degli introiti e conseguentemente sul valore dell'impresa stessa. Non a caso il Presidente della Commissione introduce l'audizione ricordando che essa ha luogo «su esplicita richiesta» dei rappresentanti dell'ENEL.

In tal modo si tende ad aggirare il problema della non procedibilità — in base all'articolo 143, comma 4, del Regolamento — di audizioni formali di rappresentanti di società per azioni, pur se derivanti da ex enti pubblici. L'indagine conoscitiva diviene così il veicolo grazie al quale un problema puntuale concernente un soggetto non rientrante nella fattispecie dell'articolo citato, è affrontato dalla Commissione che ha in atto un'indagine conoscitiva su una materia di cui tale problema fa parte. Tanto che è la stessa Commissione a procedere «su richiesta» del soggetto audito quando si verificano fatti che nel volgere di pochi mesi assumono nuovo spessore e significato per il quadro conoscitivo che essa sta definendo.

La privatizzazione dell'ENEL, se pure in quanto tale non è oggetto primario dell'indagine, ne permea e ne condiziona l'andamento e gli esiti; si connota quindi non solo come opzione politico-normativa, definita dall'atto legislativo della trasformazione in società per azioni, ma anche e soprattutto come fattore di condizionamento dello sviluppo di un intero settore economico, quello energetico. Non è dunque casuale che il documento dell'indagine, approvato nella seduta dell'11 marzo scorso, faccia esplicito richiamo ad un passo dell'intervento svolto dal Presidente del Consiglio il 9 ottobre 1997 nel dibattito sulle comunicazioni concernenti la (rientrata) crisi di Governo ⁽⁶⁾, e consideri la volontà assunta in quella sede «paletto attorno al quale dovrà ruotare la privatizzazione dell'ENEL» ⁽⁷⁾. In maniera forse impropria dal punto di vista della pertinenza dell'atto e della sede, il documento finale contiene *per relationem* una sorta di impegno, nei confronti del Governo, in quanto sono richiamate le sue dichiarazioni, e della Commissione in quanto le recepisce nel documento, ad attuare la privatizzazione in quei termini.

5 - Il recepimento della normativa comunitaria sul settore elettrico e i suoi riflessi sulla privatizzazione dell'ENEL

Contemporaneamente all'avvio dell'indagine conoscitiva sul settore dell'energia si apre un altro filone di attività della X Commissione: il riordino del sistema elettrico nazionale, oltre che costituire di fatto il principale oggetto dell'indagine conoscitiva, è trattato nella discussione congiunta di alcune risoluzioni ⁽⁸⁾, conclusa con l'approvazione della risoluzione Migliavacca n. 8-00021 (sedute del 16 aprile, 29 maggio, 5 giugno e 11 giugno 1997). Le risoluzioni fanno ampio riferimento alla cosiddetta direttiva «sul mercato interno dell'energia elettrica» ⁽⁹⁾, recante misure per la progressiva liberalizzazione della produzione e della distribuzione di energia elettrica tra e all'interno degli Stati membri dell'Unione europea, garantendo obiettivi di universalità, qualità, efficienza, sicurezza e protezione del consumatore nella prestazione del servizio. Altro presupposto delle risoluzioni è il «documento Carpi», ossia la relazione predisposta dalla commissione ministeriale di studio costituita *ad hoc* dal Ministro dell'industria per l'esame delle questioni concernenti il riordino del sistema elettrico ⁽¹⁰⁾. La stretta connessione di tali questioni con quelle dell'assetto proprietario ed organizzativo dell'ENEL spa comporta che anche queste ultime siano trattate sia nel testo delle risoluzioni sia nel corso del dibattito.

In particolare, la risoluzione Manzini impegna il Governo a «dare luogo alla trasformazione dell'ENEL in modo coerente» con gli obiettivi della direttiva e a «reimpiegare una quota dei proventi derivanti dalla successiva privatizzazione dell'ENEL per progetti di ricerca»; la risoluzione Barral muove dalla premessa che «la privatizzazione dell'ENEL ha bisogno di una preventiva definizione di un quadro specifico, organico e trasparente del mercato dell'energia elettrica, al fine di non sostituire l'attuale monopolio statale con un altrettanto intollerabile monopolio privato»; la risoluzione Fumagalli impegna il Governo a «salvaguardare la dimensione economica, produttiva e distributiva dell'ENEL»; la risoluzione Rasi afferma che «occorre dare priorità alla liberalizzazione del settore (elettrico) rispetto alla privatizzazione dell'ente elettrico pubblico ENEL, tenendo conto che la messa in vendita di un tale ente (...), senza una preventiva modifica delle regole del settore, rischia di avere riflessi negativi duraturi sull'economia e sul servizio nazionale»; la risoluzione Scozzari chiede per l'ENEL «la realizzazione del modello della *public company* ad azionariato diffuso tra dipendenti e risparmiatori»; la risoluzione Ostilio impegna l'Esecutivo

«ad una valutazione del patrimonio dell'ENEL che, all'interno del processo di privatizzazione, non sia correlata solo al valore di bilancio ma alla sua capacità di generare ricchezza per l'intero paese»; solo le risoluzioni Rubino e Gardiol non contengono riferimenti espliciti alla questione della privatizzazione.

Durante la discussione l'intreccio delle questioni è più volte evidenziato, con sottolineature e richieste in termini ovviamente molto diversi: «una liberalizzazione regolamentata prima ancora della privatizzazione dell'ENEL» (onorevole Migliavacca); «è necessario che vi sia una dichiarazione di intenti da parte del Governo (...)», una risposta effettiva sulla totale privatizzazione dell'ENEL, non solo nel limite del 51 per cento» (onorevole Rubino); «respingere sia forme di privatizzazione sia di spezzettamento dell'ENEL» (onorevole Rossi); «in merito all'obiettivo della privatizzazione (...) il dibattito deve indicare la direzione delle scelte e non entrare nelle soluzioni tecniche finali» (onorevole Fumagalli); «la mera prospettiva di fare cassa [con la privatizzazione dell'ENEL] per rincorrere i parametri di Maastricht non può essere ovviamente condivisibile, pur se va tenuta nel debito conto» (onorevole Ruggeri).

La risoluzione conclusiva Migliavacca n. 8-00021 ⁽¹¹⁾, approvata a maggioranza, reca una serie di indirizzi per l'attuazione della citata direttiva 96/92/CE e, rimarcato che il conseguente assetto del mercato elettrico delinea un nuovo quadro strategico per l'ENEL e per il suo «azionista unico», il Governo, impegna quest'ultimo a riferire al Parlamento, comunque prima delle decisioni fondamentali in materia, sulle linee guida del piano industriale e del riassetto dell'ENEL.

A distanza di poche settimane dalla sua approvazione, il contenuto della risoluzione perde la natura di atto di indirizzo per assumere quella di atto normativo: il testo del dispositivo si «trasforma» in articolo aggiuntivo al disegno di legge comunitaria 1997 (C. 3838), ed è approvato in sede di esame per la relazione alla XIV Commissione ai sensi dell'articolo 126-ter del Regolamento.

Nella sua relazione introduttiva (seduta del 1° luglio 1997), il relatore Penna, illustrati gli articoli del disegno di legge di competenza della X Commissione, fa presente che «conformemente all'impegno assunto in sede di approvazione della risoluzione Migliavacca n. 8-00021 lo scorso 11 giugno», il Governo sta predisponendo un articolo aggiuntivo volto al recepimento della direttiva 96/92, su cui si riserva di esprimersi non appena il testo sarà disponibile. Nella successiva seduta (2 luglio), il rappresentante del Governo, sottosegretario per l'industria Car-

pi, illustra un'ipotesi di articolo aggiuntivo volto al recepimento della direttiva citata. Il sottosegretario puntualizza che tale testo recepisce gli indirizzi recati dalla risoluzione Migliavacca n. 8-00021. Peraltro il comma 1 di detto articolo aggiuntivo precisa che la delega dovrà essere esercitata «anche in concorso con le vigenti norme in materia di privatizzazione degli enti pubblici trasformati in società per azioni». Tra i principi ed i criteri direttivi, la lettera *i*) prevede che la trasformazione societaria dell'ENEL sia coerente con gli obiettivi indicati dai punti precedenti (efficienza del servizio pubblico, sistema tariffario certo, soddisfazione della domanda, concorrenza nel mercato) e che le attività in altri settori siano espletate previa separazione contabile e, ove occorra, societaria.

Nel corso del dibattito susseguente alla presentazione di tale testo, sono sollevate da alcuni membri della Commissione non poche osservazioni critiche, soprattutto con riferimento alla suddetta lettera *i*). Il rappresentante del Governo ritira pertanto la proposta e presenta un nuovo testo dell'articolo aggiuntivo, di tenore totalmente corrispondente a quello del dispositivo della risoluzione (ad eccezione ovviamente del capoverso concernente l'impegno del Governo a riferire al Parlamento sul riassetto dell'ENEL) ⁽¹²⁾. La Commissione approva quindi la proposta di relazione favorevole condizionata al recepimento di tale articolo aggiuntivo.

Quanto sia rilevante la connessione tra riordino del sistema elettrico e assetto proprietario dell'ENEL è vieppiù confermato dal successivo iter parlamentare del disegno di legge comunitaria. L'Assemblea della Camera, infatti, introduce una nuova lettera *f*), non contenuta nel testo della X Commissione, volta a «ridefinire compiti e ruolo dell'ENEL coerentemente con gli assetti del mercato elettrico e soprattutto del mercato integrato europeo determinati dal recepimento della direttiva comunitaria secondo i seguenti principi: 1) valorizzazione delle competenze tecniche e professionali operanti nell'ENEL; 2) mantenimento del valore aggiunto complessivo prodotto dall'ENEL, anche attraverso la progressiva internazionalizzazione delle attività». Il Senato peraltro soppriime questa nuova disposizione, approvando invece un ordine del giorno di identico tenore. La X Commissione, in sede di relazione sul disegno di legge 3838-B, si esprime, infine, favorevolmente al testo del Senato (seduta del 14 aprile 1998), pur se nel dibattito non mancano accenti critici alla separazione delle due questioni del ruolo dell'ENEL privatizzata e del riordino del sistema elettrico ⁽¹³⁾.

6 - *L'attività conoscitiva e di indirizzo sul gruppo Finmeccanica e su altre imprese industriali in via di privatizzazione*

Tra le operazioni di privatizzazione e riassetto delle imprese pubbliche, quella concernente il gruppo Finmeccanica assume nel corso di questa legislatura un rilievo tale da essere oggetto di una specifica indagine conoscitiva delle commissioni riunite bilancio e attività produttive. Poche settimane prima della deliberazione dell'indagine, peraltro, la X Commissione discute ed approva, nella seduta del 29 aprile 1997, una risoluzione concernente specificamente lo svolgimento dell'assemblea straordinaria di Finmeccanica spa, convocata per il 30 aprile. L'atto di indirizzo impegna il Governo a far sì che il Tesoro, nella sua qualità di azionista, intervenga presso l'IRI, a sua volta azionista di Finmeccanica, perché l'assemblea straordinaria sia rinviata al 19 maggio: tale obiettivo si connette all'esigenza di non far assumere decisioni concernenti il vertice e le strategie del complesso manifatturiero prima che il Parlamento abbia esaminato il «quadro» determinatosi ⁽¹⁴⁾. A fronte della dichiarazione del rappresentante del Governo, sottosegretario Cavazzuti, per il quale l'assemblea straordinaria «non ha all'ordine del giorno l'assetto di vertice ma l'approvazione del bilancio, atto dovuto quando si tratta di società quotata», viene presentato ed approvato un emendamento modificativo del dispositivo, in virtù del quale, anziché il rinvio dell'assemblea, si chiede che questa «dopo aver esaurito l'ordine del giorno, non adotti decisioni sulla strategia industriale del gruppo e sul *management*». Se dunque la Commissione ritiene di non dover incidere sul corretto svolgimento degli adempimenti societari, rinunciando a chiedere il rinvio dell'assemblea, tiene fermo però l'intendimento di non far adottare decisioni sulle scelte relative alle strategie e al vertice del gruppo. Un passaggio da segnalare è anche la risposta del membro del Governo alla domanda del deputato Rasi «se la politica industriale sia determinata dal Ministro dell'industria o da quello del tesoro»: il sottosegretario osserva che «secondo taluni, il comitato ministeriale sulle privatizzazioni ⁽¹⁵⁾ svolge azioni di politica industriale. In ogni caso il Tesoro ha il compito di difendere il patrimonio delle imprese pubbliche».

L'indagine conoscitiva sopra menzionata è invece volta ad accertare la coerenza tra il progressivo riassetto della società, facente capo al gruppo IRI, e i disegni e gli indirizzi strategici che ispirano l'azione del Tesoro, a sua volta azionista unico dell'IRI, in materia di privatizzazioni nei settori in cui si registra la presenza del gruppo Finmeccanica, e se tali disegni ed indirizzi risultino effettivamente osservati dal gruppo stesso e dall'IRI nella gestione concreta del processo di dismissioni ⁽¹⁶⁾.

Tra le audizioni, devono essere segnalate quelle dei precedenti ⁽¹⁷⁾ e degli attuali vertici dell'IRI e del gruppo Finmeccanica ⁽¹⁸⁾, in quanto emerge in misura particolare la connessione tra assetto industriale ed efficacia del piano di privatizzazione. Il presidente dell'IRI, nell'illustrare il piano di ristrutturazione del gruppo, ricorda che esso «è centrato in particolare sulla realizzazione di dismissioni, alleanze e *joint-ventures* e sulla trasformazione di Finmeccanica da società conglomerata ad *holding* di partecipazioni (...), nell'ottica di agevolare il progressivo rientro delle attuali esposizioni verso gli istituti creditorî italiani e stranieri, con positivi riflessi sulle quotazioni borsistiche del titolo Finmeccanica, quali presupposti indispensabili per sostenere il processo evolutivo della società e delle attività alla stessa riconducibili». Analogamente avviene nell'audizione del direttore generale del Tesoro, dottor Mario Draghi ⁽¹⁹⁾: questi, oltre ad illustrare i risultati complessivi delle privatizzazioni effettuate tra il 1992 e il 1997 ⁽²⁰⁾, ricorda che la rilevanza del gruppo Finmeccanica è tale che le soluzioni cercate nel realizzare la privatizzazione «dovranno contemperare efficienza, equità e valorizzazione di queste specificità» ed illustra i conseguenti progetti di riassetto, che non si esauriscono in privatizzazioni intese come cessioni a soggetti privati del capitale di controllo delle società del gruppo, ma anche nella creazione di nuove alleanze con *partners* italiani e stranieri e nel ripianamento del debito della società capogruppo.

Nei giorni immediatamente successivi all'audizione del dottor Draghi, la X Commissione (non in congiunta — si noti — con la V Commissione) avvia la discussione di alcune risoluzioni ⁽²¹⁾ sulla situazione industriale del gruppo Finmeccanica, volte ad impegnare il Governo alla presentazione alla stessa Commissione di un piano industriale per il riassetto organizzativo ed il rilancio produttivo delle aziende del gruppo. Nella seduta del 15 aprile viene approvato un nuovo testo (risoluzione Edo Rossi ed altri 8-00032 ⁽²²⁾), che tra l'altro prevede che il Governo debba «acquisire il consenso» del Parlamento sugli indirizzi strategici che Finmeccanica deve perseguire al fine di garantire al Paese una valida e competitiva politica industriale.

In questo quadro vale la pena ricordare sinteticamente altre due risoluzioni discusse ed approvate in questa legislatura, concernenti alcune società, appartenenti ai gruppi IRI ed ENI, rientrate in operazioni di cessione a privati.

Con la risoluzione 8-00005 Edo Rossi ed altri, approvata nella seduta dell'11 settembre 1996, la X Commissione, «considerato che sempre più si sta aggravando la situazione conseguente alla privatizzazione del-

l'Irva (ex gruppo IRI) e, in particolare, quella relativa allo stabilimento di Novi Ligure», in quanto «le garanzie poste in essere nel processo di cessione al privato incontrano quotidianamente sempre maggiori difficoltà in ordine alla continuità produttiva», impegna il Governo a «verificare» la complessiva privatizzazione e riorganizzazione della società Irva laminati piani spa, in particolare per quanto riguarda «gli impegni che l'acquirente privato ha assunto all'atto della cessione in ordine alle garanzie occupazionali».

Con la risoluzione 8-00026 Aloisio ed altri, approvata il 9 dicembre 1997, la Commissione, anche alla luce di una missione in Sardegna svolta nell'ambito di un'iniziativa conoscitiva sulle aree di crisi industriale, impegna il Governo a garantire che la chiusura dell'impianto dell'Enichem (società del gruppo ENI) di Ottana (Sassari) non abbia conseguenze sui livelli occupazionali attuali, e in particolare a provvedere, «anche in ragione della sua qualità di azionista dell'Enichem», affinché siano individuati ed avviati dall'Enichem nuovi percorsi formativi e di attività industriali anche con oneri a suo carico, al fine di mantenere i livelli occupazionali». Vale la pena sottolineare un passaggio dell'intervento del sottosegretario per l'industria Ladu, che — replicando alle considerazioni critiche svolte dai presentatori delle risoluzioni — osserva che «l'interlocutore sarebbe dovuto essere oggi il Ministero del tesoro e non quello dell'industria, visto che dal 1993 la politica industriale viene di fatto svolta da quel dicastero». Ancora una volta la questione di quale sia l'organo di governo effettivamente titolare della politica industriale trova, addirittura per voce dello stesso rappresentante del Governo, rilievo in un dibattito nella Commissione competente.

7 - Osservazioni conclusive

Alcuni spunti di riflessione possono essere tratti da un quadro soggetto ad un continuo arricchimento di dati ed elementi di valutazione. Si è visto come in sede parlamentare le privatizzazioni si propongano, in una prima fase, come fatto eminentemente normativo. L'intervento legislativo pone immediatamente gli obiettivi e i binari del complesso delle attività di trasformazione del sistema delle partecipazioni statali che aveva caratterizzato l'apparato produttivo italiano. Il cambiamento della natura giuridica degli enti pubblici economici viene effettuato con vere e proprie norme-provvedimento, giacché il titolo III del decreto-legge 333/92 ⁽²³⁾ individua puntualmente tali enti ed attribuisce loro diretta-

mente la forma di società per azioni. Da questo punto di vista il Parlamento si trova in una posizione alquanto vincolata sia sotto il profilo politico sia sotto quello procedurale, considerati anche la natura d'urgenza della fonte normativa utilizzata e gli obiettivi di finanza pubblica in cui tali norme vengono collocate. Peraltro, quello stesso titolo III, nel corso dell'esame parlamentare accentua i suoi aspetti di normativa politico-programmatica, in quanto impegna il Governo e, di riflesso, il Parlamento, ad illustrare e definire successivamente i passaggi del processo di privatizzazione, prospettandosi così la possibilità di approfondire in una fase successiva gli aspetti più specifici di politica industriale che nella fase precedente erano stati, per vari versi, recessivi. In tale contesto, la X Commissione tende progressivamente ad utilizzare ed affinare gli strumenti politico-procedurali in maniera da far acquisire a quegli aspetti una posizione di centralità:

a) sul piano normativo, l'istituzione di un'Autorità indipendente di regolamentazione e garanzia nel settore dell'energia, posta come diretta conseguenza della privatizzazione dell'ente gestore del servizio pubblico, innova le forme di tutela dell'interesse pubblico, tutela che in precedenza si esercitava (ed esauriva) nel controllo politico diretto sull'ente medesimo. Le privatizzazioni non costituiscono dunque una mera semplificazione dell'organizzazione economica dello Stato ma costituiscono anzi l'occasione per l'affermazione e la tutela di nuovi diritti ed interessi;

b) sul piano dell'attività conoscitiva, l'indagine sul settore dell'energia si caratterizza prevalentemente come indagine sui primi effetti della trasformazione in società per azioni dell'ENEL, sia dal punto di vista dell'assetto organizzativo sia dal punto di vista delle nuove politiche di espletamento dell'obbligo di servizio pubblico; l'indagine sul gruppo Finmeccanica mostra d'altro canto come la verifica parlamentare sulle privatizzazioni di imprese di rilievo nazionale non si esaurisca nel rispetto degli obiettivi contabili e delle regole di procedimento per la cessione del controllo azionario, ma possa concernere anche le prospettive dei settori industriali in cui tali imprese operano. In entrambi i casi, i risultati delle indagini sono utilizzati come base di conoscenza, esplicitata o comunque presupposta, per atti di indirizzo (su cui v. punto *c*) che completano e formalizzano le già forti indicazioni politiche emerse nel corso delle audizioni o, nel caso dell'energia, addirittura approvate nel documento conclusivo. In tal senso lo strumento dell'indagine conoscitiva vede valorizzata massimamente la sua natura istruttoria, fino al punto di contenere in maniera già ampia gli elementi valutativi e gli orientamenti per atti di natura decisoria;

c) sul piano dell'attività di indirizzo, le risoluzioni costituiscono o la base per un intervento legislativo dovuto nell'*an* (il recepimento di una normativa comunitaria) ma ampiamente discrezionale nel *quando* e nel *quomodo* (l'inserimento della disposizione sul mercato elettrico nel disegno di legge comunitaria avviene solo in seconda lettura, alla Camera, «proprio al fine di attendere e rispettare l'esito del dibattito sulle risoluzioni all'esame della X Commissione» ⁽²⁴⁾), o, come detto sopra, la formalizzazione di impegni politici adottati ad esito di attività conoscitive. In più occasioni, inoltre, l'atto di indirizzo «provoca» il confronto con il Governo in ordine alla titolarità della politica industriale nell'ambito dell'Esecutivo. A questi si aggiungono i casi in cui l'atto di indirizzo concerne in maniera quasi esclusiva specifiche questioni aziendali (lo svolgimento di un'assemblea straordinaria, la chiusura di sedi regionali, la razionalizzazione di impianti produttivi): il punto estremo cui si spinge la Commissione nel sindacare l'attuazione delle politiche di privatizzazione è quello dei riflessi organizzativi del vincolo per l'ex ente pubblico a perseguire, nella sua nuova veste di società per azioni, obiettivi di efficienza ed economicità gestionale.

Quest'ultimo costituisce forse il profilo più delicato e suscettibile di rischi di inefficacia nella reinterpretazione degli strumenti e delle procedure parlamentari alla luce del nuovo assetto dell'intervento pubblico nell'economia. Al momento appare peraltro come passaggio inevitabile nell'opera di ri-individuazione di quella «politica industriale possibile» che, fino a non molti anni or sono, poteva più agevolmente essere attuata e definita in provvedimenti legislativi di spesa ed organici. È comunque uno dei modi in cui l'istituzione parlamentare si adatta alle diverse fasi ed istanze dell'economia e della società.

Note

(¹) Si tratta rispettivamente della legge 5 ottobre 1991, n. 317, «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese» (C. 270 e abb.), della legge 10 ottobre 1990, n. 287, «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato» (C. 3755 e abb.), e delle leggi 9 gennaio 1991, n. 9, «Norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali» (C.1803) e 9 gennaio 1991, n. 10, «Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili» (C. 3423).

(²) Già il decreto-legge n. 386 del 1991, convertito con modificazioni dalla legge n. 35 del 1992, aveva ipotizzato un «percorso» di privatizzazione delle imprese pubbliche, che avrebbero dovuto essere individuate con successivi provvedimenti dall'esecutivo; ma, come riconosciuto nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 333, «non poche difficoltà» ne avevano impedito la concreta attuazione.

(³) I dati più aggiornati sui risultati delle privatizzazioni sono contenuti nell'audizione del direttore generale del Tesoro, dottor Mario Draghi, tenutasi il 19 marzo scorso nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul riassetto del gruppo Finmeccanica svolta dalle commissioni riunite bilancio e attività produttive (su cui v. *infra*): «Gli incassi delle operazioni di privatizzazione gestite direttamente dal Tesoro nel periodo 1992-1997 ammontano a circa 63 mila miliardi di lire (...) L'analisi quantitativa delle privatizzazioni riconosce all'Italia un primato che trova riscontro anche nelle analisi dell'OCSE. Le risorse reperite con il programma di privatizzazione hanno permesso il conseguimento di numerosi obiettivi sul piano interno ed internazionale: sul piano interno hanno dato attuazione ai programmi di Governo di aumento della concorrenza e, in parte, di liberalizzazione di alcuni settori; sul piano internazionale hanno consentito di rispettare l'accordo Andreatta-Van Miert, contribuendo in maniera rilevante alla discesa del rapporto debito pubblico-PIL che dal 1994 ad oggi è diminuito di più di tre punti. Le privatizzazioni rappresentano una componente fondamentale nel piano di rientro del debito pubblico dai livelli attuali a quelli previsti nelle discussioni in atto in sede europea per l'entrata dell'Italia nell'EURO. Per il rientro del debito dagli attuali livelli, pari a circa il 120 per cento, a livelli inferiori (ossia il 100 per cento) ed ancora più bassi fino a raggiungere il 60 previsto dal Trattato di Maastricht, si dovrà per forza dare luogo ad altre privatizzazioni, altrimenti il peso che ricadrebbe sulla finanza pubblica risulterebbe eccessivo. Le privatizzazioni dovranno fornire i mezzi per rientrare ai livelli previsti dalle trattative europee».

(⁴) La norma prevede che «ciascuna autorità è organo collegiale costituito dal Presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del

ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate. In sede di prima attuazione della presente legge le commissioni parlamentari si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso tale termine il parere viene espresso a maggioranza assoluta». L'audizione si è svolta nella seduta del 23 luglio 1996.

(⁵) La X Commissione,

ricordata la decisione di una riorganizzazione divisionale dell'ENEL spa che privilegia il livello macroregionale;

rilevato come la scelta rischi di produrre un effetto contrario agli obiettivi in materia di standard di qualità, di sicurezza e di universalità del servizio;

ribadito come il problema appaia particolarmente rilevante nel campo della distribuzione dell'energia elettrica, uno dei settori funzionali (con la produzione e la trasmissione) in cui è destinata ad articolarsi la nuova ENEL;

segnalato come il riassetto della distribuzione recentemente annunciato dall'ENEL e confermato in sedi parlamentari (ad esempio in occasione dell'audizione presso la Commissione industria del Senato del 15 gennaio 1997) preveda l'accorpamento di alcuni distretti dell'ENEL precedentemente dotati di autonomia e la creazione di strutture sovra-regionali, con la soppressione dei cinque distretti della Val d'Aosta, del Trentino Alto-Adige, dell'Umbria, del Molise e della Basilicata

(...)

impegna il Governo:

anche in vista dell'ormai imminente recepimento delle direttive comunitarie in materia di energia elettrica, ad assumere le iniziative necessarie affinché l'ENEL, ente concessionario pubblico, proceda ad una organizzazione territoriale del servizio che privilegi una vicinanza tra utenza e servizio (zone, agenzie) come peculiare punto di forza nei confronti della concorrenza, nel rispetto delle professionalità disponibili anche in sede locale ed in coerenza con il disegno regionalista della Costituzione, dando contenuto alla dimensione regionale della struttura di distribuzione o, nei casi di regioni di grande dimensione, definendo un corretto fattore dimensionale delle strutture medesime; ad assicurare la coerenza fra gli assetti organizzativi strutturali dell'ENEL e gli orientamenti governativi sulle prospettive del settore.

(⁶) «Siamo comunque assolutamente disposti ad entrare nel merito anche delle questioni più generali poste in tema di privatizzazioni, particolarmente con riferimento all'ENEL. Nel disegno di riforma del sistema elettrico che stiamo

perseguendo in attuazione delle direttive comunitarie, l'apertura pluralistica del sistema si accompagnerà ad una presenza sicuramente maggioritaria dell'ENEL nella generazione di energia, ad una presenza largamente maggioritaria nella distribuzione (che potrà essere gestita in forma unitaria) ad una partecipazione dell'ENEL alla trasmissione e al dispacciamento dell'energia con soluzioni che garantiscano la neutralità di gestione (...) Il processo di privatizzazione dovrà essere coerente con questi obiettivi industriali. Aggiungo tuttavia che per un arco di tempo certamente non breve, non mi pare realistico il venir meno del controllo pubblico della società e delle società che racchiuderanno il *core business* dell'ENEL. Ciò significa che ci sarà ampia possibilità di verificare tempi e limiti del processo di privatizzazione con il Parlamento e, in particolare, con la maggioranza che sostiene il Governo».

(7) Punto 11.1.4 del documento conclusivo dell'indagine.

(8) Manzini ed altri n. 7-00202; Alessandro Rubino ed altri n. 7-00205; Baral ed altri n. 7-00209; Edo Rossi n. 7-00210; Sergio Fumagalli n. 7-00211; Rasi n. 7-00212.

(9) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE, «Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica».

(10) La «Commissione consultiva per l'individuazione dei metodi, delle procedure, delle priorità e delle scelte di merito più idonee al fine di promuovere la liberalizzazione nel mercato italiano dell'energia, la progressiva concorrenza tra produttori, le migliori garanzie a favore degli utenti e della tutela ambientale», istituita con decreto del Ministro dell'industria del 24 settembre 1996» ha elaborato una relazione conclusiva che il 30 gennaio 1997 il Ministro dell'industria ha trasmesso alla presidenza della X Commissione. Il documento evidenzia in più punti la connessione tra modifica del regime di produzione e distribuzione dell'energia elettrica da una parte e privatizzazione dell'ENEL dall'altra.

(11) La X Commissione,

(...)

impegna il Governo

a dare attuazione alle disposizioni della direttiva 96/92 dell'Unione europea in funzione della creazione di un mercato nazionale ed europeo della energia elettrica;

a prevedere che la liberalizzazione del mercato avvenga nel quadro di regola che garantiscano lo svolgimento del servizio pubblico, l'universalità, la qualità e la sicurezza del medesimo, in particolare prevedendo l'applicazione al mercato dei clienti vincolati di una tariffa unica nazionale e l'istituzione dell'acquirente unico al fine di garantire la disponibilità della capacità produttiva necessaria, la gestione dei contratti, la fornitura e la tariffa unica;

ad attuare tempestivamente la disposizione della direttiva per la quale il gestore della rete di trasmissione deve essere anche il dispacciatore, garantendo sia la funzione pubblicistica che la neutralità di tale servizio al fine di assicurare l'accesso paritario a tutti gli utilizzatori;

a promuovere, nell'ambito della distribuzione, la sperimentazione di modalità di concorrenza comparativa, evitando, altresì, la molteplicità di concessioni nello stesso comune e favorendo l'aggregazione unitaria di più soggetti operanti nello stesso territorio;

a incentivare, attraverso un'adeguata politica di sostegno e di stimolo, l'uso delle energie rinnovabili e il risparmio energetico, anche secondo l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di CO₂, correggendo comunque i limiti e le distorsioni dell'attuale normativa.

Considerato inoltre che la costruzione di un mercato nazionale ed europeo dell'energia elettrica delinea un nuovo quadro strategico anche per l'ENEL e che il Governo, in quanto azionista unico dell'ENEL, ha un ruolo di responsabilità sul futuro di uno dei principali soggetti industriali del paese,

impegna il Governo

a riferire al Parlamento tempestivamente, comunque prima delle decisioni fondamentali in materia, sulle linee guida del piano industriale e del riassetto dell'ENEL, nonché sulle interrelazioni con i nuovi assetti del mercato.

(¹²) Art. 31-*bis* (*Norme per il mercato dell'energia elettrica*)

1. Al fine di promuovere la liberalizzazione del settore energetico, il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per dare attuazione alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996, n. 96/92/Ce, concernente «Norme comuni per il mercato interno per l'energia elettrica», nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere che la liberalizzazione del mercato avvenga nel quadro di regole che garantiscano lo svolgimento del servizio pubblico, l'universalità, la qualità e la sicurezza del medesimo, in particolare con l'approvazione al mercato dei clienti vincolati di una tariffa unica nazionale e l'istituzione dell'acquirente unico al fine di garantire la disponibilità della capacità produttiva necessaria, la gestione dei contratti, la fornitura e la tariffa unica; b) prevedere che il gestore della rete di trasmissione sia anche il dispacciatore, garantendo sia la funzione pubblicistica che la neutralità di tale servizio al fine di assicurare l'accesso paritario a tutti gli utilizzatori; c) promuovere, nell'ambito della distribuzione, la sperimentazione di modalità di concorrenza comparativa, evitando, altresì, la molteplicità di connessioni nello stesso comune favorendo l'aggregazione unitaria di più soggetti operanti nello stesso territorio; d) incentivare, attraverso un'adeguata politica di sostegno e di stimolo, l'uso delle energie rinnovabili e il risparmio energetico, anche secondo l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di CO₂.

(¹³) In particolare l'onorevole Sergio Fumagalli rileva che «dall'iter del provvedimento emerge che il Senato considera l'ENEL spa come una risultante del processo in atto, mentre la Camera la considera elemento portante dell'intero sistema produttivo nazionale».

(¹⁴) La risoluzione fa riferimento alle preannunciate dimissioni del presidente di Finmeccanica spa, Fabiani, a seguito del dissenso espresso dall'azionista IRI in ordine al riordino finanziario e organizzativo del gruppo:

«La X Commissione,

premessi che ha appreso solo pochi giorni orsono, prima dell'assemblea straordinaria di Finmeccanica SpA, di profonde divergenze nella strategia industriale fra IRI e Finmeccanica che hanno portato alle dimissioni del presidente Fabiani; considerato che si tratta di un complesso manifatturiero e di alta tecnologia interamente controllato dallo Stato, che fattura 14 mila miliardi, dà lavoro a 60 mila dipendenti e interessa, direttamente ed indirettamente, settori strategici dell'economia nazionale (aerospaziale, trasporti, automazione, energia, difesa); ritenendo necessario esaminare attentamente il quadro determinatosi, prima che si assumano in sede assembleare decisioni riguardanti anche l'assetto dei vertici delle società;

impegna il Governo

a far sì che il Tesoro, nella sua qualità di azionista, intervenga presso l'IRI affinché l'assemblea straordinaria di Finmeccanica spa, dopo aver esaurito l'ordine del giorno, non adotti decisioni sulla strategia industriale del gruppo e sul *management*».

(¹⁵) Organismo di «consulenza tecnica» e «garanzia della trasparenza delle procedure» istituito presso il Ministero del tesoro con direttiva e conseguente decreto del Presidente del Consiglio del 30 giugno 1993 .

(¹⁶) «Indagine conoscitiva sul processo di riassetto del gruppo Finmeccanica nel quadro delle strategie del Tesoro per la privatizzazione delle partecipazioni detenute dall'IRI».

Il documento di deliberazione dell'indagine, approvato dalla V Commissione il 4 giugno e dalla X Commissione il 5 giugno 1997, è del seguente tenore:

«Le recenti vicende che hanno interessato gli organi gestionali della Finmeccanica, ed in particolare le dimissioni del presidente Fabiani in conseguenza del dissidio con i rappresentanti dell'IRI (azionista di controllo della Finmeccanica con il 63,4 per cento del capitale azionario) sulle ipotesi inerenti al processo di risanamento e privatizzazione del gruppo Finmeccanica, sembrano evidenziare talune incertezze nella gestione dei disegni strategici dell'IRI inerenti alla realizzazione delle programmate privatizzazioni.

In particolare, si sono riscontrate divergenze di fondo tra l'azionista di controllo ed il presidente della Finmeccanica in merito alle alternative tra le diverse modalità di privatizzazione del gruppo: da un lato la privatizzazione dell'intero gruppo industriale, articolato ma unitario — ipotesi appoggiata dal Presidente dimissionario Fabiani — soprattutto attraverso il coinvolgimento nel capitale della Finmeccanica di investitori finanziari o industriali; dall'altro la cessione di singole parti del gruppo, sostenuta dai vertici dell'IRI. La decisione sul passaggio finale

del procedimento esercita, come è evidente, una fondamentale influenza sulle azioni da intraprendersi per il preliminare riassetto del gruppo in vista della privatizzazione: infatti, la scelta di procedere alla cessione di singole parti del gruppo implica la preventiva modifica della struttura operativa della Finmeccanica, da quella attuale di finanziaria operativa con vari rami d'azienda a quella di finanziaria capogruppo (*holding*) articolata in più società operative.

Recentemente Finmeccanica ha perseguito un significativo programma di «privatizzazioni di secondo livello» — ha dismesso cioè talune società da essa stessa controllate — attuato nell'ottica di ridisegnare i business di presenza, di razionalizzare l'organizzazione produttiva e di reperire al proprio interno significative risorse da destinare al supporto delle proprie iniziative industriali. La realizzazione delle relative operazioni si collega ad un insieme di interventi di valorizzazione e riorganizzazione esplicitamente finalizzati, tra l'altro, a rendere effettivamente privatizzabili le imprese a proprietà pubblica del gruppo.

Occorre dunque verificare se le predette «privatizzazioni di secondo livello» siano state attuate in coerenza con i disegni e gli indirizzi previsti, ai diversi livelli e negli ambiti di rispettiva competenza, dal Tesoro e dall'IRI per la riorganizzazione del gruppo Finmeccanica e per la privatizzazione delle partecipazioni pubbliche facenti capo all'IRI stessa. In particolare, appare necessario accertare con precisione quali siano i disegni e gli indirizzi strategici che ispirano l'azione del Tesoro, azionista unico dell'IRI, in materia di privatizzazioni nei predetti settori industriali in cui si registra la presenza del gruppo Finmeccanica, e se tali disegni ed indirizzi risultino effettivamente osservati dal gruppo stesso e dall'IRI nella gestione concreta del processo di dismissioni. Inoltre, dovrebbero altresì costituire oggetto di accertamento i riflessi che l'attività del Tesoro e dell'IRI nel campo delle privatizzazioni possono esercitare sui livelli dei saldi complessivi del bilancio statale, ed in particolare su quello dell'indebitamento consolidato del settore pubblico allargato e delle dimensioni del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato».

(¹⁷) Ex presidente dell'IRI, Michele Tedeschi, 9 luglio 1997; ex presidente di Finmeccanica, Fabiano Fabiani, il 2 luglio 1997.

(¹⁸) Presidente dell'IRI, Gian Maria Gros-Pietro, presidente e vicepresidente e amministratore delegato di Finmeccanica, Sergio Carbone e Alberto Lina, il 19 novembre 1997.

(¹⁹) Sedute del 19 e 24 marzo 1998.

(²⁰) V. nota 3.

(²¹) Edo Rossi n. 7-00376; Rasi n. 7-00401; Ruggeri n. 7-00448; Labate n. 7-00459.

(²²) La X Commissione,

(...)

impegna il Governo:

a presentare al Parlamento, per acquisirne il consenso, gli indirizzi strategici che Finmeccanica deve perseguire quale *holding* industriale, sia per il comparto civile che per quello difesa ed aerospazio, al fine di garantire al nostro paese una valida e competitiva politica industriale; — a far predisporre un piano di investimenti finanziato in maniera tale da recuperare standard di efficienza e di competitività delle singole imprese, finalizzando le risorse derivanti dalle dismissioni a risanare e creare nuovi investimenti in Finmeccanica; — a verificare tempestivamente contenuti e finalità delle operazioni di cessione in atto, al fine di valutarne la congruità, sia per il recupero di standard di efficienza e risanamento che di competitività delle singole imprese afferenti al gruppo, avendo riguardo anche alle ricadute per le piccole e medie imprese dell'indotto, riferendone alle competenti commissioni parlamentari prima che le operazioni in corso siano definite; — a porre in essere tutte le misure necessarie volte a garantire, attraverso il ricorso temporaneo agli ammortizzatori sociali previsti dalla legislazione vigente, i livelli di occupazione, evitando l'acuirsi di tensioni sociali particolarmente nelle aree più provate da processi di ristrutturazione industriale e da indici di disoccupazione elevati e insostenibili e a tal fine a presentare al Parlamento gli indirizzi strategici specifici di riassorbimento degli esuberanti.

(²³) Diversamente dal d.l. 386/91, su cui v. nota 2).

(²⁴) Intervento del sottosegretario Carpi in X Commissione, seduta del 2 luglio 1997