

Il processo legislativo di privatizzazione delle imprese pubbliche

di Raffaele Perna

Introduzione

Uno dei settori di maggiore interesse nella produzione legislativa delle ultime tre legislature è stato senza dubbio quello delle privatizzazioni, le quali hanno rappresentato uno dei punti fondamentali dei programmi e dell'attività dei Governi succedutisi.

Sotto la locuzione “politica delle privatizzazioni” si celano in realtà fenomeni assai diversi – privatizzazioni delle partecipazioni statali, del rapporto di pubblico impiego, degli immobili del patrimonio dello Stato, degli enti creditizi – accomunati in ultima analisi dall'obiettivo della riduzione del prezzo complessivo dell'apparato pubblico dello Stato e dell'avvicinamento dei moduli giuridici dell'operare della pubblica amministrazione a quelli propri del settore privato.

Oggetto del presente lavoro è la ricostruzione, necessariamente sintetica, del processo legislativo in materia di privatizzazioni delle imprese pubbliche e dell'evoluzione dell'equilibrio nel rapporto Parlamento-Governo nel medesimo processo.

Occorre ricordare come, accanto e contemporaneamente alla definizione della disciplina generale sulla privatizzazione delle imprese pubbliche, si siano sviluppate specifiche iniziative legislative di regolamentazione di particolari profili del processo di privatizzazione. Particolare rilievo a questo proposito assumono la disciplina sul riassetto delle telecomunicazioni (l. 29 gennaio 1992, n. 58; d.l. 10 novembre 1993, n. 444), sulla trasformazione in ente pubblico economico dell'Azienda autonoma delle poste e delle telecomunicazioni (d.l. n. 487/1993), sull'estinzione dell'obbligo di cessione legale sulle assicurazioni vita (d.l. 23 maggio 1994, n. 301), sulla privatizzazione delle società esercenti i servizi pubblici locali (l. 23 dicembre 1992, n. 498, art. 12, l. 19 marzo 1993, n. 68; d.l. 31 gennaio 1995, n. 26, art. 4), sulla dismissione delle partecipazioni dell'ex EA-GAT (d.l. 9 marzo 1995, n. 64). Una menzione a parte merita la disciplina sulla

trasformazione in società degli enti creditizi e sulla loro privatizzazione che, introdotta nell'ordinamento prima dell'adozione della legislazione sulle privatizzazioni, si è intrecciata con i processi di privatizzazione (si veda ad esempio l'art. 1 del d.l. n. 332 del 1994 che modifica il d.lgs. n. 356 del 1990 relativamente alle procedure di cessione della quota di controllo sulle società derivanti dal conferimento delle aziende bancarie). Collegate ai procedimenti di privatizzazione delle imprese pubbliche sono, infine, la disciplina sulla soppressione del Ministero delle partecipazioni statali a seguito del referendum abrogativo del 26 maggio 1993 (d.l. 23 aprile 1993, n. 118) e l'istituzione del fondo di ammortamento dei titoli di Stato (l. 27 ottobre 1993, n. 432).

In riferimento alla disciplina generale della privatizzazione delle imprese pubbliche – che analizzeremo in questa sede – occorre preliminarmente sottolineare come la centralità politica della questione non abbia trovato tempestiva traduzione in una produzione legislativa corrispondente alla complessità ed importanza della materia. Lo sviluppo della legislazione sulle privatizzazioni si è dimostrato, infatti, assai lento e difficoltoso: prima di giungere ad una prima stabilizzazione sono stati necessari circa quattro anni (1991-1995) attraverso tre legislature (X, XI e XII). Ciò è stato dovuto in primo luogo alla particolare complessità del sistema delle partecipazioni statali, per come sviluppatosi negli anni. Complessità del tessuto normativo, del riparto delle competenze, della trama organizzativa, che hanno richiesto periodi anche lunghi di elaborazione e maturazione delle concrete scelte legislative in materia di privatizzazione. Naturalmente i tempi e le modalità del processo di formazione del quadro normativo ed il suo intrecciarsi con dinamiche accentuate di evoluzione degli equilibri politico-istituzionali hanno avuto significative ricadute sulle tecniche legislative e sulle soluzioni di merito presenti nella stessa.

1. *Le tappe del processo legislativo sulle privatizzazioni*

Dal punto di vista contenutistico, occorre preliminarmente evidenziare come la disciplina sulle privatizzazioni non contenesse sin dall'avvio un disegno compiuto dell'intero processo e delle modalità attuative, nel quale cioè fossero compiutamente affrontati, l'*an*, il *quid*, il *quomodo* ed il *quando* delle privatizzazioni (affrontati, invece, pressoché contestualmente, ad esempio, dalla legislazione francese sulle privatizzazioni). Il quadro normativo complessivo si è sviluppato piuttosto per stratificazioni successive: sono stati in un primo tempo affrontati i procedimenti strutturali di privatizzazione della forma giuridica e del-

l'assetto proprietario, in momenti successivi, anche significativamente distanti nel tempo, i profili procedurali e organizzativi ed i procedimenti speciali di privatizzazione. Le diverse fasi sono così risultate fortemente integrate con la maturazione politica delle privatizzazioni, con il concreto sviluppo dei procedimenti di privatizzazione e con le difficoltà attuative incontrate progressivamente.

Il primo decreto (d.l. n. 386 del 1991) disciplinava il procedimento di trasformazione in s.p.a. degli enti pubblici economici, degli enti di gestione e delle aziende autonome e la cessione delle partecipazioni detenute dallo Stato nelle società derivanti dalle suddette trasformazioni in s.p.a. Il decreto disciplinava congiuntamente il processo di trasformazione in s.p.a. (*privatizzazione formale*) e quello di dismissione delle partecipazioni del tesoro nelle società derivanti dalla trasformazione (*privatizzazione sostanziale*). Per quanto concerne la privatizzazione della forma giuridica, il decreto delineava un procedimento di tipo "partecipativo", nel quale, fissati con delibera del CIPE agli enti interessati gli indirizzi generali, erano gli stessi organi dell'ente oggetto di trasformazione ad adottare la delibera di trasformazione. Ciò ne ha reso più difficile l'attuazione, anche perché non era chiaro in premessa il rapporto fra privatizzazione sostanziale e privatizzazione formale, ed ha determinato notevoli resistenze da parte degli enti e delle aziende autonome destinatari della delibera del CIPE che invitava loro a predisporre un programma per la trasformazione in s.p.a. entro 30 giorni.

Sul versante della privatizzazione dell'assetto proprietario, occorre notare come il decreto disciplinava unicamente il procedimento di dismissione delle partecipazioni detenute dal Tesoro nelle società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici, di gestione ed aziende autonome. In tal modo peraltro rimanevano escluse dalla disciplina le procedure di dismissione delle società operative degli enti di gestione, le quali, invece, per come storicamente consolidatosi il settore pubblico dell'economia in Italia, non potevano non costituire un aspetto centrale della politica di privatizzazione. Per quanto concerne invece le procedure da seguire nell'attuazione delle privatizzazioni, il decreto non dettava alcuna disposizione operativa, limitandosi a fissare i principi generali della diffusione delle partecipazioni fra il pubblico e della prevenzione delle concentrazioni e delle posizioni dominanti.

Di fronte alle difficoltà attuative registratesi è intervenuto il Governo che con il d.l. 12 luglio 1992, n. 333, sostituendo la precedente normativa, ha disposto direttamente per decreto la trasformazione in s.p.a. di IRI, ENI, ENEL e IMI ed ha introdotto una nuova disciplina dei procedimenti di privatizzazione formale, attribuendo direttamente al CIPE la competenza decisionale in materia. Per quanto concerne invece la privatizzazione sostanziale delle parte-

cipazioni del Tesoro nelle società derivanti dalla trasformazione nonché di tutte le altre società partecipate direttamente o indirettamente dal Ministro del tesoro, l'articolo 15 del d.l. n. 333 del 1992 rinvia al programma di riordino e dismissione predisposto dal Governo e sottoposto all'esame parlamentare. Come il precedente, anche questo secondo decreto non individua le imprese pubbliche da collocare sul mercato né detta specifiche disposizioni relativamente alle procedure di dismissioni. Anzi, rispetto al primo decreto, non contiene neppure i criteri generali cui attenersi in sede di attuazione. Nato per accelerare l'attuazione delle privatizzazioni, il decreto rimane pertanto incompleto relativamente alla definizione delle procedure di privatizzazione per le quali si dovrà attendere il varo della disciplina specifica.

Nell'ambito dell'intera legislazione sulle privatizzazioni il punto sul quale si è registrata probabilmente la maggiore attenzione e dialettica parlamentare è stato quello della disciplina delle procedure di privatizzazione, contenuto in un provvedimento specifico: il d.l. n. 332 del 1994 convertito, dopo numerose reiterazioni, dalla l. n. 474 del 1994.

Il decreto ha affrontato sia il profilo attinente strettamente all'accelerazione delle procedure di dismissione sia quello delle diverse forme di tutela degli interessi pubblici coinvolti nel processo di privatizzazione. Sul primo versante l'adozione di una specifica disciplina legislativa derivava in particolare dalla necessità di sottrarre le operazioni di privatizzazione delle partecipazioni direttamente detenute dallo Stato alle procedure di evidenza pubblica contenute nella legge di contabilità di Stato in materia di alienazioni di beni pubblici. Queste ultime infatti ispirate al massimo rigore formale nella determinazione del prezzo finale di cessione e nell'individuazione del cessionario, apparivano assai poco funzionali ad operazioni di grandi dimensioni e rivolte verso strutture particolarmente complesse e specializzate come i mercati finanziari nazionali ed internazionali. Problemi formali non si ponevano invece nel caso di cessione delle partecipazioni detenute dagli ex enti di gestione i quali operavano, anche prima della trasformazione in società, secondo la disciplina di diritto comune. Pertanto, con esclusivo riferimento alla cessione delle partecipazioni detenute direttamente dallo Stato e non anche a quelle indirette, viene disposta l'inapplicabilità delle disposizioni della disciplina di contabilità di Stato e il ricorso in via ordinaria alle procedure di offerta pubblica di vendita di cui alla l. n. 149 del 1992. È comunque consentita la cessione mediante trattativa diretta con i potenziali acquirenti, eventualmente finalizzata alla costituzione di un nucleo stabile di azionisti di riferimento.

La definizione delle procedure di dismissione si è intrecciata con l'individuazione degli strumenti di tutela degli interessi pubblicistici coinvolti nel

processo di privatizzazione, e particolarmente di quelli presenti nei settori delle *public utilities*, del credito e delle assicurazioni. Il decreto prevede a tal fine essenzialmente tre tipologie di meccanismi: le *authorities* di settore, la *golden share* ed i tetti di possesso azionario. I tre strumenti intervengono su piani differenti e rispondono a logiche differenti.

Nel caso dell'*authority* la tutela degli interessi pubblici è ancorata all'introduzione di meccanismi di regolazione esterna delle tariffe e della qualità dei servizi. È importante sottolineare la disposizione che subordina alla creazione delle suddette autorità la dismissione delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici nelle società che operano nei settori dei pubblici servizi per come definiti dallo stesso decreto.

La *golden share* si configura invece come strumento "interno" di controllo sulla gestione delle società privatizzate attraverso la riserva di poteri speciali in sede statutaria. L'ampiezza dei poteri è delineata in modo variabile. Sino a la previsione del decreto non ha trovato attuazione.

L'introduzione dei tetti statuari al contrario ha già trovato applicazione in diversi casi ed anzi alcune delle modifiche introdotte nel corso del lungo processo di conversione appaiono come tentativi di superare i limiti manifestati dalle disposizioni in sede attuativa. L'introduzione di tetti statuari di possesso azionario mira a garantire la diffusione del modello delle *public companies* nel nostro sistema economico.

2. Il completamento del quadro normativo

Il carattere "stratificato" della disciplina sulle privatizzazioni ha per forza di cose finito per consentire la definizione di un quadro normativo essenziale, sostanziale e procedurale, senza che però potessero essere affrontati in quella sede alcuni aspetti che pure sono strettamente collegati all'avvio di una politica di privatizzazione. Si pensi ad esempio all'adeguamento dalla disciplina societaria alla nuova situazione determinata dalla privatizzazione di alcune grandi imprese pubbliche e dalla prospettiva di altre importanti operazioni di privatizzazione. L'attuale disciplina si è sviluppata in presenza di un sistema di grandi imprese caratterizzato dalla determinante presenza, accanto ai grandi gruppi privati, di un esteso sistema di imprese pubbliche. Modificatosi profondamente tale assetto, si pone il problema della disciplina dei meccanismi di funzionamento e di allocazione del controllo sulle imprese di grandi dimensioni, che poi altro non è che il problema dell'evoluzione del sistema capi-

talistico italiano, dopo l'apertura della fase delle privatizzazione, verso modelli di tipo tedesco (orientati verso le istituzioni finanziarie) ovvero verso modelli di tipo anglo-sassone (orientati verso il mercato).

Nel caso della disciplina diretta a favorire la formazione di *public companies*, ad esempio, è risultata evidente in sede di attuazione l'insufficienza delle disposizioni introdotte. Tale obiettivo riguarda più la configurazione generale del sistema delle imprese che non la disciplina di singole società e pertanto durante l'esame parlamentare sono state sollevate questioni relative al nostro ordinamento societario e che, proprio per il loro carattere generale, non si è ritenuto opportuno affrontare in quella sede.

Su un altro versante si pone la questione della disciplina delle forme di gestione e degli strumenti di controllo sulle imprese che rimarranno pubbliche al termine del processo di privatizzazione, relativamente alle quali non vige più la vecchia disciplina relativa al sistema delle partecipazioni statali ma non è ancora definito un nuovo quadro normativo di riferimento.

In particolare la mancata definizione di un chiaro rapporto fra privatizzazione formale e privatizzazione sostanziale rende ancora aperto il problema delle forme di controllo ed indirizzo sulle imprese pubbliche trasformate in s.p.a. e non destinate ad una privatizzazione sostanziale. Rilevante ad esempio è il profilo del controllo contabile sulla gestione delle medesime. Sul punto si è sviluppato un contenzioso tra Governo e Corte dei conti, terminato con la sentenza della Corte costituzionale, n. 466 del 28 dicembre 1993, che ha riconosciuto la sopravvivenza della potestà di controllo della magistratura contabile sulle società derivanti dalla trasformazione degli ex enti di gestione e pubblici economici ancora controllati dallo Stato. La Corte costituzionale ha infatti riconosciuto che la semplice trasformazione degli enti in s.p.a. non può essere ritenuta motivo sufficiente a determinare l'estinzione del controllo di cui all'articolo 12 della l. n. 259 del 1958, "fino a quando permanga inalterato nella sostanza l'apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei nuovi soggetti, cioè fino a quando lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società mediante una partecipazione esclusiva o prevalente al capitale azionario delle stesse". Occorre però osservare incidentalmente che l'esercizio del controllo contabile sugli enti, ripristinato dalla Corte costituzionale, rischia di rivelarsi sostanzialmente inutile nella misura in cui è ormai sganciato dai presupposti che ne determinavano la concreta funzionalità: da un lato l'inserimento del sistema delle partecipazioni statali in un ordinamento sezionale di tipo amministrativo con strumenti la cui attivazione poteva ben collegarsi al potere di controllo, dall'altro il potere di indi-

rizzo e controllo parlamentare sulle medesime partecipazioni statali cui era finalizzata la relazione della Corte al Parlamento sulla gestione dei singoli enti.

Su un piano più generale è opportuno notare come nel nuovo quadro normativo, superata l'intera disciplina sulla programmazione dell'attività degli enti di gestione stratificatasi negli ultimi anni, rimane da chiarire l'assetto che assumerà il sistema al termine del processo di privatizzazioni per quanto riguarda i meccanismi di indirizzo programmatico e di garanzia dell'autonomia gestionale. In questa prospettiva sembrano porsi le indicazioni contenute nel programma di riordino e privatizzazione che delinea un assetto finale del processo, nel quale le partecipazioni destinate a rimanere in mano pubblica verranno trasferite in una "finanziaria pubblica di partecipazioni" organizzata anch'essa nella forma di società per azioni.

Nell'attuale quadro legislativo mancano strumenti di raccordo e l'unico momento di contatto fra le imprese pubbliche e la struttura del Governo consiste nei "diritti dell'azionista" spettanti al Ministro del tesoro, che li esercita secondo le direttive del Presidente del Consiglio e d'intesa con i Ministri del bilancio e dell'industria. Tale assetto perfettamente coerente in una prospettiva di completa privatizzazione dell'assetto proprietario, rischia di risultare inadeguato se riferito alle società destinate a rimanere sotto il controllo pubblico.

Di tale squilibrio si rinviene, del resto, significativa traccia negli statuti, sostanzialmente identici, delle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti di gestione. Questi ultimi appaiono caratterizzati da un vistoso ribaltamento nel rapporto fra amministratori ed azionisti in favore di questi ultimi, in misura del tutto anomala nelle società per azioni private di dimensioni corrispondenti: vengono riservate all'assemblea le principali competenze relative alla gestione della società ed in particolare le operazioni di acquisto o cessione di partecipazioni rilevanti, di aziende e dei o rami di aziende, di fusione, scissione o trasformazione relative a società controllate e collegate, di ammissione alla quotazione in borsa di azioni di società partecipate. Tale sbilanciamento degli equilibri statutari in favore dell'assemblea mira a scongiurare una totale separatezza fra le imprese pubbliche in forma societaria e la struttura politico amministrativa, ma rischia di realizzare una forma di commistione fra il momento dell'indirizzo politico-programmatico e quello della gestione.

3. L'equilibrio fra Governo e Parlamento nella formazione della legislazione sulle privatizzazioni

Dal punto di vista degli equilibri istituzionali la legislazione sulle privatizzazioni costituisce un significativo elemento sintomatico del profondo feno-

meno di riallocazione dei poteri di iniziativa e di guida del processo legislativo fra Governo e Parlamento registratosi nelle ultime due legislature. La produzione legislativa in materia è infatti caratterizzata dal ruolo preminente assunto dal Governo, in discontinuità con l'immagine tradizionale del nostro come di un sistema a forte centralità parlamentare.

Relativamente alla forma assunta dai provvedimenti va rimarcato ad esempio il fatto che la legislazione sulle privatizzazioni si è sviluppata quasi esclusivamente attraverso decreti legge, talvolta convertiti in legge dopo numerose reiterazioni, come evidenziato dalla tavola seguente.

	DECRETO	LEGGE DI CONVERSIONE	NUMERO DI REITERAZIONI
Disciplina generale delle privatizzazioni (prima versione)	5 dicembre 1991, n. 386	29 gennaio 1992, n. 35	1
Disciplina generale delle privatizzazioni (seconda versione)	11 luglio 1992, n. 333, artt. 14-20	8 agosto 1992, n. 359	0
Soppressione Ministero PPSS.	23 aprile 1993, n. 118	23 giugno 1993, n. 202	1
Procedure di privatizzazione	31 maggio 1994, n. 332	30 luglio 1994, n. 474	3
Accertamento definitivo capitale sociale e trasformazione AAMS (*)	21 giugno 1993, n. 198	9 agosto 1993, n. 292	9
Razionalizzazione indebitamento	29 agosto 1994, n. 516	27 ottobre 1994, n. 598	4
Accelerazione procedure dismissione INA	23 maggio 1994, n. 301	23 giugno 1994, n. 403	5 (**)
Partecipazioni, proventi del tesoro e partecipazioni ex EAGAT	9 marzo 1995, n. 64	in corso di conversione	4
Riassetto settore telecomunicazioni	10 novembre 1993, n. 444	20 dicembre 1993, n. 531	0
Trasformazione in ente pubblico economico dell'Azienda autonoma delle poste e delle telecomunicazioni	1° dicembre 1993, n. 487	29 gennaio 1994, n.71	1
Soppressione EFIM	20 maggio 1993, n. 154	19 luglio 1993, n. 242	1
Piccole imprese commerciali e crediti EFIM	23 dicembre 1993, n. 532	17 febbraio 1994, n. 111	0
Ulteriori disposizioni sulla liquidazione dell'EFIM	22 novembre 1994, n. 643	27 dicembre 1994, n. 738	6

(*) Le prime sette versioni del decreto recavano anche la disciplina sulla trasformazione in s.p.a. dell'Azienda autonoma dei monopoli di Stato. A partire dall'ottava versione il decreto ha riguardato unicamente l'accertamento definitivo del capitale sociale delle s.p.a. derivanti dalla trasformazione degli ex enti di gestione ed enti pubblici economici. Il procedimento di trasformazione in s.p.a. dell'AAMS è invece proseguito in via amministrativa.

(**) Il d.l. n. 301 del 1994, pur non costituendo formale reitera del d.l. n. 277 del 1994 (i due decreti hanno anzi avuto un periodo di contemporanea vigenza) ne sostituisce le disposizioni in materia di INA. Il d.l. n. 277 del 1994 a sua volta reiterava altri quattro decreti.

Al di là del semplice dato quantitativo dell'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza, che del resto costituisce una costante della produzione legislativa della XI legislatura, occorre constatare come il testo approvato in via definitiva dal Parlamento, dopo un iter lungo e complesso, spesso caratterizzato da numerose reitere, raramente abbia corrisposto al testo originariamente presentato dal Governo. Tuttavia il progressivo affinamento dei testi dei decreti legge nel corso delle reiterazioni e gli emendamenti approvati al testo definitivamente convertito, appaiono più come il frutto del processo di maturazione e della definizione della dialettica interna al Governo che non come il risultato del confronto sviluppatosi in sede parlamentare. Il primo decreto n. 386 del 1991 costituisce la reiteratione del precedente n. 309 del 1991 ed ha un contenuto identico al testo originario del precedente, nonostante le profonde modificazioni apportate durante l'esame parlamentare del d.l. n. 309 del 1991.

Il successivo d.l. n. 333 del 1992 è stato, al contrario, profondamente modificato durante l'esame parlamentare in particolar modo per quanto riguarda i meccanismi di privatizzazione degli assetti proprietari delle imprese pubbliche. Nella versione originaria il decreto prevedeva l'accorpamento di tutte le imprese pubbliche in due superholding e la successiva cessione ai privati di quote di minoranza di queste ultime anche nella forma della sottoscrizione di titoli obbligazionari convertibili. Nella versione definitivamente approvata invece il processo di privatizzazione si svolge secondo moduli più "tradizionali", attraverso operazioni puntuali di collocamento sul mercato delle azioni delle imprese, nel quadro del un programma di riordino e dismissione presentato dal Governo al Parlamento. Peraltro la sostituzione integrale dell'articolo 15 del d.l. n. 333 del 1992 derivò dal confronto fra differenti concezioni sul punto presenti nello stesso Governo, piuttosto che dallo sviluppo di una serrata dialettica in sede parlamentare.

Solo in parte differente è il caso del d.l. n. 332 del 1994 (conv. in l. n. 474 del 1994) sulle procedure di privatizzazione oggetto di numerose reiterazioni nel corso delle quali il testo del decreto ha subito significativi aggiustamenti. Questi ultimi peraltro sono stati prevalentemente il risultato del progressivo aggiustamento della normativa la cui applicazione aveva evidenziato lacune e difficoltà attuative. La definitiva approvazione del testo sulle procedure di privatizzazione è infatti intervenuta dopo il compimento di importanti procedimenti di dismissione (CREDIT, IMI, COMIT) e la discussione parlamentare si è intrecciata con le concrete vicende degli stessi.

Un'eccezione in tal senso è, invece, rappresentata dal decreto legge n. 198 del 1993 sull'accertamento definitivo del capitale sociale iniziale delle società

derivanti dalla trasformazione degli enti di gestione e pubblici economici che inizialmente prevedeva anche la diretta trasformazione in s.p.a. dell'Azienda autonoma dei monopoli di Stato. Proprio l'opposizione vivace registratasi durante l'esame parlamentare su questo specifico profilo ha indotto il Governo ad espungere l'argomento dal decreto legge ed avviare la privatizzazione formale dei monopoli attraverso la delibera CIPE del 18 febbraio 1993 (oggetto, peraltro, di ricorso davanti al giudice amministrativo) esercitando le facoltà riconosciutegli dall'articolo 1 del d.l. n. 386 del 1991.

4. Le funzioni di indirizzo e controllo parlamentare sul processo di privatizzazione

Parallelamente alla concentrazione nella sede governativa della direzione del processo legislativo in materia di privatizzazioni, va segnalato il ruolo del Parlamento nelle funzioni di indirizzo. La prima disciplina contenuta nel d.l. n. 386 del 1991 era sul punto la più estensiva prevedendo un parere parlamentare su ciascuna deliberazione di trasformazione in s.p.a. di enti pubblici economici, enti di gestione, aziende autonome. Nel caso di cessione del controllo sulle medesime società era poi richiesta una conforme deliberazione delle Camere. Più blandi sono invece i meccanismi di indirizzo parlamentare contenuti nel successivo e definitivo d.l. n. 333 del 1992. Per quanto concerne i procedimenti di privatizzazione meramente formale, salve le trasformazioni direttamente operate dal decreto, non è prevista alcuna forma di intervento parlamentare sulle deliberazioni del CIPE.

Relativamente alla privatizzazione sostanziale il confronto tra Parlamento e Governo si svolge essenzialmente sul programma di riordino delle partecipazioni pubbliche presentato dal Governo e sul quale è richiesto il parere parlamentare. Il decreto sembrerebbe prefigurare la predisposizione di un unico programma, da sottoporre al parere parlamentare, nel quale includere compiutamente tutte le operazioni di privatizzazione. Il programma di riordino predisposto dal Governo, invece, pur affrontando compiutamente le diverse questioni connesse alle procedure di privatizzazione, sul piano del merito delle privatizzazioni presentava contenuti abbastanza generici ed un approccio essenzialmente metodologico. Proprio per questo motivo i pareri parlamentari sul programma di riordino, accanto all'indicazione di alcune precise direttive circa gli indirizzi e le modalità di privatizzazione, hanno chiesto al Governo la presentazione alla Camera con cadenza annuale di un

documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni, per un esame da svolgere con procedure analoghe a quelle di esame del documento di programmazione economico finanziaria.

Il documento presentato dal Governo ha un carattere sicuramente più dettagliato del precedente programma e contiene, accanto all'illustrazione dei passi già compiuti da parte del Governo, l'analisi della specifica situazione di ogni impresa coinvolta e l'indicazione delle immediate scadenze. L'impostazione del documento sembra peraltro ispirarsi più ad esigenze di tipo conoscitivo e di controllo che non di programmazione e decisione. Il documento, inoltre, è stato presentato solo per il primo anno.

Sempre nella direzione della funzione di indirizzo e controllo parlamentare va segnalata la disciplina di cui all'articolo 13 del d.l. n. 332 del 1994 relativa alle modalità di iscrizione a bilancio dei proventi derivanti dalle dismissioni, diretta a consentire un'immediata leggibilità dei profili finanziari delle privatizzazioni ed un'evidenziazione di costi ed oneri sostenuti nelle operazioni. Il comma 6 del medesimo articolo impegna in tal senso il Ministro del tesoro a trasmettere al Parlamento una relazione semestrale sulle privatizzazioni compiute dalla quale emergano l'ammontare dei proventi lordi, forme e modalità ammesse per il pagamento del corrispettivo, compensi per incarichi di consulenza e di valutazione, oneri per le operazioni di collocamento e cessione.