

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI, FASSINO e CANDIOTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1988

Programma straordinario di alienazione di beni dello Stato, di privatizzazione di enti e banche pubbliche e di alienazione di società a partecipazione statale, al fine di ridurre il debito complessivo dello Stato

ONOREVOLI SENATORI. - 1. Il presente disegno di legge nasce dalla grave constatazione della insufficienza degli ordinari strumenti gestionali per arrestare la crescita del debito pubblico. Le vicende parlamentari della legge finanziaria per il 1988 e l'inquietante livello di 113.700 miliardi di lire raggiunto nell'87 dal *deficit* dello Stato confermano le notevoli difficoltà di procedere ad un effettivo risanamento della finanza pubblica. E poichè, ancora una volta, si tende ad inasprire il carico fiscale complessivo per salvare temporaneamente la situazione, appare invece indispensabile apprestare, accanto a severe politiche di contenimento della spesa, strumenti straordinari per alleggerire il debito pubblico e quindi l'onere dei relativi interessi.

D'altra parte il ricorso a meccanismi straordinari risulta assolutamente indispensabile se si valutano le proiezioni future del debito con i suoi effetti negativi per lo sviluppo economico complessivo del nostro Paese.

Va altresì precisato chiaramente che la vendita straordinaria di beni pubblici rappresenta una soluzione praticabile sotto i profili politico ed economico se contestualmente si attua una efficace e credibile politica di contenimento della spesa specie corrente; in caso contrario l'operazione sarebbe dannosa in quanto si ridurrebbe a finanziare indirettamente una spesa sostanzialmente incontrollata.

In altri termini la vendita dei «gioielli di famiglia» non può essere usata anche indiretta-

mente per alimentare la gestione corrente, ma ha senso e rappresenta un fatto positivo, alternativo ad inasprimenti fiscali, solo nell'ambito di un programma di risanamento della finanza pubblica da attuare con estrema fermezza.

Occorre ricordare che i conti pubblici vanno sostanzialmente migliorati se non si vuole far arrivare il Paese all'appuntamento del mercato unico europeo del 1992 in condizioni di debolezza tali da non consentirci di rimanere agganciati alla parte più evoluta dell'Europa occidentale.

2. Il presente disegno di legge si pone l'obiettivo quantitativo di ridurre del 15 per cento lo *stock* del debito pubblico pregresso, nell'arco di due-tre anni, attraverso una serie di misure legislative dirette alla vendita dei vari tipi di beni e partecipazioni di pertinenza pubblica.

Tali misure sono: la vendita di beni pubblici, patrimoniali e demaniali che non siano essenziali ai fini pubblici; la riduzione della presenza pubblica nelle attività produttive attraverso l'alienazione di aziende o di quote di minoranza di società di proprietà degli enti di gestione delle Partecipazioni statali; infine, la trasformazione in società per azioni di enti pubblici economici, quali l'ENEL, l'INA, e di istituti di credito di diritto pubblico, garantendo però il controllo pubblico della maggioranza azionaria.

3. Per quanto riguarda i beni patrimoniali, da tempo i liberali hanno sollecitato iniziative che sono culminate con la costituzione di una Commissione ministeriale di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico, la quale ha già quantificato un patrimonio immobiliare ammontante ad almeno 600 mila miliardi di lire.

Anche un distratto osservatore delle cose pubbliche avrà notato quanto sia carente sotto il profilo economico la gestione da parte dello Stato di molti beni demaniali e patrimoniali, con un notevole mancato introito per le casse statali. In altri casi, invece, il bene risulta inutile perchè è venuta meno la necessità o la convenienza della sua destinazione all'uso pubblico.

Il presente disegno di legge pertanto prevede un programma straordinario di alienazione di beni pubblici demandando al Presidente del Consiglio dei ministri (Capo I), d'intesa con i Ministri delle finanze e del tesoro, la promozione di una ricognizione straordinaria (per i fini e nei limiti di cui all'articolo 1) da parte di tutte le amministrazioni dello Stato su tutti i beni pubblici non strettamente indispensabili all'uso pubblico ed all'attività delle singole amministrazioni, onde individuare quali beni sia possibile alienare. I ricavi delle vendite dovranno servire esclusivamente per ridurre l'indebitamento e non potranno coprire nuove o maggiori spese, nè minori entrate (articolo 4).

Il presente disegno prevede inoltre un meccanismo di coinvolgimento degli enti locali in cui sono situati i beni da alienare, in modo da conseguire la migliore valorizzazione economica degli stessi prima della vendita, attraverso modificazioni delle destinazioni d'uso previste dagli strumenti urbanistici, nel rispetto beninteso delle esigenze di un corretto uso del territorio ai fini urbanistici, nonché della normativa di tutela ambientale e dei beni culturali.

4. Nel capo II vengono previste poi una serie di norme finalizzate alla trasformazione in società per azioni degli istituti di credito di diritto pubblico quali ad esempio la Banca nazionale del lavoro e di enti pubblici quali l'ENEL e l'INA. Si attuerebbe così un processo di «snazionalizzazione» con effetti positivi per la finanza pubblica.

In particolare per l'ENEL (articolo 6), per l'INA (articolo 7) e per gli istituti di credito di diritto pubblico (articolo 8), il 51 per cento del capitale viene attribuito all'IRI mentre le altre quote di minoranza sono destinate alla vendita ai privati anche attraverso la trasformazione volontaria opzionale di titoli del debito pubblico in azioni delle nuove società «irizzate».

È poi previsto che i proventi delle alienazioni siano direttamente incamerati dal Tesoro dello Stato che destinerà tali entrate esclusivamente per ridurre il debito pubblico.

5. Per quanto concerne in particolare l'acquisizione allo Stato dei proventi derivanti

dalla vendita di partecipazioni azionarie o di intere aziende a partecipazione statale è necessaria comunque una premessa.

Il sistema delle Partecipazioni statali, che ha avuto una parte importante nella fase di ricostruzione della economia negli anni del dopoguerra, ha vissuto, poi, negli anni '60 e negli anni '70, una fase difficile di sostanziale deviazione dai propri compiti e dai propri obiettivi di fondo, che ha portato ad una politica di tipo prevalentemente assistenziale che ha assorbito ingentissime risorse pubbliche senza proporzionati effetti produttivi ed occupazionali.

È stata snaturata, in sostanza, la formula IRI imperniata sulle sinergie tra capitale pubblico e capitale privato, e si è arrivati di conseguenza a disastri industriali quali l'ex-EGAM, il settore delle fibre sintetiche, la siderurgia pubblica.

Fortunatamente questa fase di grave decadimento è in via di parziale e lento superamento, ma ad essa si deve accompagnare una revisione della filosofia dell'intervento che deve essere ricondotto entro limiti molto più ristretti degli attuali ed in sostanza essere circoscritto ai soli settori cosiddetti «strategici» dove l'interesse pubblico può prevalere sul principio generale dell'efficienza e della produttività assicurate dalla gestione privatistica.

Il ridimensionamento dell'intervento pubblico nell'economia è dettato anche dalla constatazione della maggiore efficienza delle imprese private rispetto a quelle a partecipazione statale comparabili, ed alla esigenza,

quindi, di migliorare complessivamente la produttività e la competitività del sistema industriale italiano nell'ambito della sempre più serrata concorrenza internazionale.

All'esigenza di ridurre la presenza pubblica nelle attività economiche, si accompagna poi quella primaria di acquisire alle casse dello Stato proventi straordinari diretti a contribuire al risanamento del gravissimo indebitamento dello Stato.

Il presente disegno di legge intende così assicurare al pubblico erario i proventi delle alienazioni di aziende e delle vendite di quote di minoranza di pacchetti azionari, che i singoli enti di gestione e le società controllate realizzano.

Tutto ciò con l'obiettivo evidente di far usufruire con effetto immediato le casse pubbliche dei benefici derivanti dalla serie di dismissioni che le Partecipazioni statali hanno avviato e che dovrebbero essere fortemente accelerate in modo da conseguire obiettivi decisivi ai fini del ridimensionamento della presenza pubblica nelle attività economiche.

Il presente disegno di legge, all'articolo 11, prevede anche una possibilità di conversione volontaria di titoli del debito pubblico in azioni di società appartenenti alle Partecipazioni statali, conversione che ovviamente deve essere incentivata in modo da divenire appetibile per i risparmiatori.

L'obiettivo di questa norma è quello di attivare uno strumento diretto ed efficace per alleggerire il peso del debito pubblico ed alleviare, quindi, l'onere dei relativi interessi.

DISEGNO DI LEGGE
—

CAPO I

**PROGRAMMA DI ALIENAZIONE DI BENI
DEMANIALI E PATRIMONIALI DELLO
STATO**

Art. 1.

1. Al fine di reperire proventi straordinari da destinare alla riduzione del debito pubblico, il Governo della Repubblica procede alla vendita di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, che attualmente non rispondono agli scopi cui erano destinati e che non siano utilizzabili per altri usi di interesse pubblico.

Art. 2.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con i Ministri delle finanze e del tesoro, promuove una ricognizione straordinaria da parte di tutte le amministrazioni dello Stato su tutti i beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato, nonché sui beni demaniali in uso alle stesse amministrazioni, compresi l'Ente ferrovie dello Stato e l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, al fine di individuare quali fra tali beni non siano strettamente indispensabili all'uso pubblico ed all'attività delle singole amministrazioni.

2. A tal fine le amministrazioni interessate devono far riferimento alle risultanze dei lavori della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico istituita il 15 ottobre 1985 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto col Ministro del tesoro.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge tutte le amministrazioni di cui al comma 1 devono far pervenire alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Ministro delle finanze un elenco analitico dei beni patrimoniali e demaniali alienabili.

4. Entro sessanta giorni dal ricevimento degli elenchi di cui al comma 2, il Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con i Ministri delle finanze e del tesoro, nel caso in cui rilevi la rispondenza dell'elenco predisposto da ogni singola amministrazione alle conclusioni della Commissione di cui al comma 2, dichiara, con proprio decreto, la cessazione dei beni compresi negli elenchi pervenuti dalla loro destinazione all'uso pubblico e ne autorizza l'alienazione.

5. Nel caso in cui, non rilevando la suddetta rispondenza, accerti una difformità rilevante, il Presidente del Consiglio dei ministri invita le amministrazioni interessate ad un riesame degli elenchi dalle stesse predisposti, i quali devono essere restituiti alla Presidenza del Consiglio dei ministri entro trenta giorni dal loro ricevimento.

6. Nei successivi trenta giorni, il Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con i Ministri delle finanze e del tesoro, decide in via definitiva, anche nei casi di persistente difformità tra gli elenchi delle singole amministrazioni e le risultanze della Commissione di cui al comma 2, con proprio decreto, quali beni cessino dalla destinazione all'uso pubblico e ne autorizza l'alienazione.

7. Il Ministro delle finanze predispone un piano triennale per l'alienazione dei beni di cui al presente articolo.

Art. 3.

1. Per favorire una piena valorizzazione dei beni pubblici da dismettere, individuati ai sensi dell'articolo 2, il Ministro delle finanze provvede a comunicare ai competenti enti locali territoriali l'elenco e la descrizione dei beni da alienare.

2. Il comune nel quale sono situati tali immobili provvede, entro centoventi giorni dalla comunicazione di cui al comma 1, alla modificazione delle destinazioni d'uso degli

stessi attraverso una o più varianti degli strumenti urbanistici, adeguandole a quelle delle zone in cui sono inseriti, nel rispetto delle normative vigenti in materia urbanistica, di tutela del territorio e dei beni artistici e culturali.

3. Nel caso di beni immobili di particolare interesse urbanistico, può essere definito un programma organico di utilizzazione o di destinazione del bene attraverso convenzioni tra comune, regione e Ministero delle finanze.

4. Il valore degli immobili da alienare è determinato dagli uffici tecnici erariali sulla base delle nuove destinazioni d'uso.

5. Gli immobili sono posti in vendita per pubblici incanti ed il pagamento può essere effettuato in tutto o in parte anche mediante titoli del debito pubblico.

Art. 4.

1. I ricavi derivanti dalle vendite di cui alla presente legge affluiscono in un apposito capitolo dello stato di previsione delle entrate del Ministero del tesoro e non possono essere utilizzati per coprire nuove o maggiori spese correnti o in conto capitale nè per coprire minori entrate.

CAPO II

DELEGA AL GOVERNO PER LA TRASFORMAZIONE IN SOCIETÀ PER AZIONI DI ENTI PUBBLICI ECONOMICI ED ISTITUTI DI CREDITO DI DIRITTO PUBBLICO

Art. 5.

1. Il Governo della Repubblica è delegato a disciplinare con propri decreti, aventi valore di legge ordinaria, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e secondo i principi direttivi in essa contenuti, la trasformazione in società per azioni dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL), dell'Istituto nazionale per le assicurazioni (INA), della Banca nazionale del lavoro (BNL) e di altri istituti di credito di diritto pubblico

individuati dal Ministro del tesoro d'intesa con i Ministri del bilancio e della programmazione economica e delle finanze.

Art. 6.

1. Le norme attuative di cui all'articolo 5 dovranno prevedere, limitatamente all'ENEL:

a) il mantenimento alla costituenda società di tutti i compiti e di tutte le funzioni previste dalla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, e successive modificazioni ed integrazioni;

b) il mantenimento delle funzioni di controllo e vigilanza sulla costituenda società al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

c) l'attribuzione di almeno il 51 per cento del capitale sociale all'Istituto per la ricostruzione industriale secondo le modalità fissate dal Ministro del tesoro d'intesa con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle partecipazioni statali;

d) l'alienazione graduale di quote di minoranza del capitale azionario devolvendo il ricavato direttamente al Tesoro dello Stato che non potrà destinare tali entrate alla copertura di nuove o maggiori spese o di minori entrate;

e) la possibilità di trasformazione opzionale di titoli del debito pubblico di nuova emissione in azioni della nuova società per la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, secondo le modalità determinate dal Ministro del tesoro con proprio decreto, sentiti i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle partecipazioni statali.

Art. 7.

1. Le norme attuative di cui all'articolo 5 dovranno prevedere, limitatamente all'Istituto nazionale per le assicurazioni:

a) il mantenimento alla costituenda società delle funzioni attribuite dalla normativa vigente all'INA;

b) l'attribuzione di almeno il 51 per cento del capitale sociale della nuova società per le assicurazioni all'Istituto per la ricostruzione

industriale secondo le modalità fissate dal Ministro del tesoro d'intesa con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle partecipazioni statali;

c) l'alienazione graduale di quote di minoranza del capitale azionario devolvendo direttamente il ricavato al Tesoro dello Stato che non potrà destinarlo alla copertura di nuove o maggiori spese o di minori entrate;

d) la possibilità di trasformazione volontaria di titoli del debito pubblico in azioni della nuova società per le assicurazioni, secondo le modalità determinate dal Ministro del tesoro con proprio decreto, sentiti i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle partecipazioni statali.

Art. 8.

1. Le norme di attuazione di cui all'articolo 5 dovranno prevedere, limitatamente alla Banca nazionale del lavoro e di altri istituti di credito di diritto pubblico individuati dal Ministro del tesoro ai sensi dell'articolo 5:

a) le norme tecniche per la determinazione del capitale sociale delle costituende società nel rispetto delle attuali partecipazioni di minoranza;

b) l'attribuzione del 51 per cento del capitale sociale delle nuove società bancarie all'Istituto per la ricostruzione industriale, salvaguardando altresì le attuali partecipazioni di minoranza;

c) l'equiparazione della normativa inerente agli istituti di credito di diritto pubblico a quella riguardante le banche di interesse nazionale già controllate dall'IRI;

d) l'alienazione di quote di minoranza del capitale azionario delle nuove società bancarie devolvendo il ricavato direttamente al Tesoro dello Stato che non potrà destinare tali entrate alla copertura di nuove o maggiori spese o di minori entrate;

e) la possibilità di trasformazione opzionale di titoli del debito pubblico in azioni delle nuove società bancarie, secondo le modalità determinate dal Ministro del tesoro con proprio decreto sentito il Ministro delle partecipazioni statali.

CAPO III

ACQUISIZIONE ALLO STATO DI PARTE
DEI PROVENTI DELLE ALIENAZIONI DI
PARTECIPAZIONE AZIONARIA DEGLI ENTI
DI GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI
STATALI

Art. 9.

1. I proventi che gli enti di gestione delle Partecipazioni statali, IRI, ENI ed EFIM, o le società da questi direttamente o indirettamente controllate, acquisiscono a seguito di alienazioni di partecipazioni azionarie e di aziende sono devoluti al Tesoro dello Stato per il rimborso dei fondi di dotazione e dei contributi assegnati a vario titolo ai singoli enti di gestione.

Art. 10.

1. Le entrate dello Stato derivanti dai trasferimenti di cui all'articolo 9 non possono essere destinate alla copertura di nuove o maggiori spese correnti od in conto capitale, nè di minori entrate.

Art. 11.

1. Le alienazioni di partecipazioni azionarie da parte degli enti di gestione delle Partecipazioni statali o di società controllate possono avvenire sotto forma di cessione al Tesoro dello Stato della proprietà dei titoli.

2. Le modalità ed i criteri delle cessioni di cui al comma 1 sono determinati con proprio decreto dal Ministro del tesoro entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Il Ministro del tesoro determina, con proprio decreto, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modalità e le condizioni della possibilità di conversione volontaria di titoli del debito pubblico, di nuova emissione, in azioni di società appartenenti o già appartenute agli enti di gestione delle Partecipazioni statali, di proprietà del Tesoro dello Stato.