

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4175

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore DEBENEDETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 LUGLIO 1999

—————

Norme sulle attività di diversificazione di imprese controllate
dallo Stato o da enti pubblici locali

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il processo delle privatizzazioni in Italia è stato, da un punto di vista quantitativo, sicuramente notevole; ciò testimonia da un lato della pervasività che aveva assunto la presenza dello Stato nella gestione di attività economiche, dall'altro dell'indubbio impegno dei governi che si sono susseguiti dal 1993 in avanti. Ma sta di fatto che ad oggi non esiste neppure una data obbiettivo per il completamento o l'inizio di privatizzazioni di fondamentale importanza, quali quelle dell'ENI, dell'ENEL, delle Ferrovie, delle Poste; che i progetti di legge sulle società di proprietà di enti locali hanno appena iniziato un *iter* parlamentare che si preannuncia difficile; che ogni privatizzazione è stata accompagnata da polemiche, sia sull'*an* sia sul *quomodo*.

La ragione di tali lentezze ed incertezze sta nel fatto che alle privatizzazioni è mancato un obbiettivo preciso a cui indirizzare le singole scelte. Si è privatizzato per evitare di dover continuare a ripianare *deficit* di aziende in perdita, per fare cassa, per smantellare monopoli, per conformarsi a direttive comunitarie, per ridurre l'area della corruzione, per aumentare l'efficienza del sistema.

Restituire ai cittadini spazi di libertà loro sottratta dall'occupazione da parte dello Stato, garantire loro la pienezza della libertà di intraprendere e di realizzare i propri piani: questo, invece, è il vero obbiettivo delle privatizzazioni. Questo obbiettivo non è stato oggetto di una comunicazione politica di ampiezza e diffusione pari all'importanza delle operazioni di dismissione realizzate. Si è fatta una politica di privatizzazioni senza fare della privatizzazione una politica, se per politica si intende retorica nel senso alto del termine e cioè

discussione, convincimento, diffusione di valori e di idee, un processo di cambiamento che consente l'affermarsi di nuovi paradigmi culturali.

Tra lentezze e incertezze può succedere che si perda di vista perfino il punto di partenza: e cioè che privatizzare vuol dire che lo stato vende, non che compera; vuol dire che diminuisce, non che aumenta la sua area di intervento nella gestione diretta di attività economiche. Sarebbe contro il buon senso comune, oltre che contro lo spirito della legge 30 luglio 1994, n. 474, se un monopolio pubblico che lo Stato ha appena privatizzato dovesse essere riacquistato da un'azienda pubblica di un altro paese. A ciò ha provveduto il recente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 maggio 1999, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 109 del 12 maggio 1999, che ha indicato questa fattispecie come una di quelle in cui il Governo si riserva di usare i poteri speciali di cui all'articolo 2 della citata legge n. 474 del 1994.

Ma del pari è contro lo spirito della legge e contro l'obbiettivo politico che la ispira se un'azienda pubblica si espande in settori altri da quelli in cui ha sempre operato, magari impiegando risorse rese disponibili da parziali dismissioni. Già l'ENEL ha dato vita a *Wind*, entrando così nelle telecomunicazioni; l'erogazione dell'acqua e la raccolta dei rifiuti sono gli obbiettivi di diversificazione sia dell'ENEL sia delle più importanti aziende elettriche municipali; le Poste progettano di inseguire l'equilibrio dei conti economici non col fare con efficienza il servizio che giustifica la loro esistenza - consegnare la posta in tempo - ma col fare la banca, cioè un'attività già svolta da altri soggetti privati in regime di concorrenza.

Se si resta all'interno di logiche aziendali non mancano certo le giustificazioni per simili iniziative. Si tratta di argomenti che conosciamo assai bene, sono quelli che hanno portato, acquisizione dopo acquisizione, iniziativa dopo iniziativa, alla costruzione delle Partecipazioni statali, al cui smantellamento è finalizzata la citata legge n. 474 del 1994. Che si trattasse di integrare cicli produttivi, o di reimpiegare mano d'opera che altrimenti avrebbe gravato sui conti della previdenza, o di valorizzare una società in cui sono presenti pure dei privati: c'erano sempre ragioni spendibilissime per giustificare l'estendersi dell'area intermedia dal pubblico.

Con tipico gattopardismo perfino l'obiettivo delle privatizzazioni viene piegato a giustificare questa entrata dello stato in nuovi settori: in tal modo, si dice, l'azienda si diversifica, si arricchisce, diventa più appetibile, la sua privatizzazione diverrà più facile e più redditizia: a tempo debito. Rovesciando una vecchia massima della strategia militare, si teorizza che *il faut avancer pour mieux reculer*.

Una volta imboccata questa strada, si giustifica anche l'evasione del vincolo preciso posto dalla citata legge n. 474 del 1994, e cioè che i proventi delle dimissioni siano portati interamente a riduzione del debito pubblico: poiché le iniziative richiedono risorse da investire, basterà che sia la società da privatizzare a dismettere cespiti anziché l'azionista a vendere quote. Risponde quindi a inderogabili principi di correttezza amministrativa e contabile disporre che i proventi dalla vendita di quote delle società a cui l'ENEL intende apportare i 15.000 MW di potenza che deve dismettere in base al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, vengano immediatamente accreditati al Tesoro man mano che essi si formano, eventualmente mediante distribuzione di dividendi straordinari.

Perfino le ragioni della concorrenza vengono invocate per giustificare queste strategie espansive: se un settore prima in regime di monopolio si apre alla concorrenza, l'im-

portante è che ci siano nuove imprese disposte ad entrare nel mercato, poco importa - si dice - se sono private o pubbliche.

E quando le ragioni non bastano, si minaccia con l'arma definitiva: solo con la diversificazione sarà possibile evitare di licenziare il personale eccedente che la gestione pubblica ha accumulato negli anni. Naturalmente le nuove iniziative sono sempre accompagnate dalla promessa di diminuire la partecipazione pubblica non appena la nuova iniziativa sarà decollata. Previsione generica, promessa vaga: tant'è che una interrogazione da me presentata al Ministro del tesoro insieme a numerosi altri parlamentari (n. 4-11977 del 21 luglio 1998), volta a conoscere date impegnative da parte del Governo su obiettivi economici e temporali dell'iniziativa *Wind*, è rimasta a tutt'oggi senza risposta.

Il provvedimento che qui si propone serve anche a consentire all'azionista pubblico di fare applicare la propria volontà privatizzatrice senza dover ricorrere all'assemblea dei soci. Infatti, quanto disposto dal codice civile in materia di imposizione agli amministratori di deliberare sempre e solo nell'interesse della società può essere utilizzato per fare approvare dal consiglio provvedimenti volti ad aumentare in futuro i ricavi dell'azienda anche quando questo sia contrario agli obiettivi politici dell'azionista pubblico.

Non è quindi nelle logiche di efficienza aziendale, non in logiche di concorrenza, che sta la *ratio* di questo provvedimento. Esso pone al primo posto ragioni di libertà: quella che impone di non sottrarre ai cittadini lo spazio economico per svolgere le proprie attività.

Particolarmente importante, ai fini del presente disegno di legge, il concetto di controllo, definito all'articolo 1 con riferimento alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante il suo ambito di applicazione, definito, all'articolo 2, come quello che comprende tutte le società o enti controllati, direttamente o indirettamente, dallo Stato o

da enti pubblici locali, nonché da fondazioni bancarie.

Il vero e proprio nucleo della legge si trova all'articolo 3: le aziende di cui sopra non possono iniziare nuove attività in settori che o non rappresentano il loro scopo sociale, o che, pur rientrando tra quelle svolte, lo sono in modo marginale, con fatturati inferiori all'1 per cento del totale. Si noti a tale proposito che come attività commerciali si intendono quelle che, pur rientrando nell'oggetto sociale, rappresentino una quota significativa dei ricavi. Per chiarezza, si intende significativa un'attività che dia luogo a ricavi maggiori dell'1 per cento del totale.

L'articolo 4 pone i termini dell'efficacia dei divieti: essi decadono non appena viene a cessare il controllo pubblico.

Gli articoli 5 e 6 dispongono che la vigilanza per l'osservanza del presente disegno di legge sia affidata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Si è scelto

di fare riferimento ai poteri dell'Autorità in materia di operazioni di concentrazione piuttosto che a quelli in materia di intese restrittive e di abuso di posizione dominante, in quanto più efficaci nell'ambito del presente disegno di legge. In particolare la possibilità di sospendere a titolo precauzionale l'operazione, di vietare l'esecuzione dell'operazione e di prescrivere le misure necessarie per ripristinare la situazione di legalità (come previsto dagli articoli 17 e 18 della citata legge n. 287 del 1990 in materia di operazioni di concentrazione) appaiono più efficienti rispetto al potere di fissare un termine per l'eliminazione della violazione e di disporre la sospensione dell'attività di impresa fino a trenta giorni nel caso di mancata ottemperanza alla prima diffida (come previsto dall'articolo 15 della citata legge n. 287 del 1990 in materia di intese restrittive e di abuso di posizione dominante).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizioni)

1. Nella presente legge si intende per:

a) «Autorità»: l'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287;

b) «controllo»: la definizione di cui all'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990 n. 287;

c) «fondazioni bancarie»: le fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153.

Art. 2.

(Ambito di applicazione)

1. La presente legge si applica:

a) alle società di capitali, agli enti pubblici e ad ogni altro ente che sia controllato direttamente o indirettamente, anche congiuntamente tra loro, dallo Stato, dagli enti pubblici locali o da altri enti o società a controllo pubblico;

b) alle fondazioni bancarie.

Art. 3.

(Divieti)

1. È vietato ai soggetti di cui all'articolo 2 iniziare, direttamente o indirettamente, lo svolgimento, la gestione o il godimento di nuove attività commerciali, diverse da quelle svolte, gestite o godute alla data di entrata in vigore della presente legge, alle seguenti condizioni:

a) per il tramite dell'acquisto o della sottoscrizione di partecipazioni di controllo in uno o più altri soggetti;

b) per il tramite dell'acquisto o della titolarità di diritti di proprietà o di godimento sulla totalità o su parti del patrimonio di una o più imprese;

c) con qualsiasi altro mezzo.

2. Le attività commerciali di cui al comma 1 sono quelle indicate all'articolo 2195 del codice civile. A tal fine sono da ritenersi attività commerciali attualmente svolte o gestite quelle che, rientrando nell'oggetto sociale del soggetto stesso, rappresentino una quota significativa e comunque non diano luogo a ricavi superiori all'1 per cento dei ricavi di detto soggetto, come risulta dall'ultimo bilancio annuale regolarmente approvato o da documento equivalente.

3. Non è consentita la modifica dell'oggetto sociale dei soggetti di cui all'articolo 2 della presente legge.

Art. 4.

(Termine di efficacia dei divieti)

1. I divieti di cui all'articolo 3 cessano di essere applicati quando i soggetti indicati all'articolo 2, comma 1, lettera a), non sono più sottoposti al controllo diretto o indiretto da parte dello Stato, degli enti pubblici locali o di altri enti o società a controllo pubblico.

2. I divieti di cui all'articolo 3 continuano ad essere applicati, pur in presenza delle condizioni di cui al comma 1 del presente articolo, quando i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), siano o diventino soggetti al controllo diretto o indiretto da parte di uno Stato straniero ovvero di enti pubblici stranieri o di altri enti o società soggetti al controllo diretto o indiretto da parte di uno Stato straniero.

Art. 5.

(Vigilanza)

1. L'Autorità svolge attività di indagine e vigilanza sull'applicazione della presente legge, esercitando i poteri e le funzioni previsti dalla citata legge n. 287 del 1990.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. L'Autorità, durante lo svolgimento delle proprie attività istruttorie, può adottare i provvedimenti per l'eventuale sospensione temporanea degli atti in corso, ai sensi dell'articolo 17 della citata legge n. 287 del 1990.

2. Nel caso di violazione delle disposizioni della presente legge accertata a seguito delle risultanze dell'attività istruttoria, l'Autorità, valutati gli elementi in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza da chiunque vi abbia interesse, può, ai sensi degli articoli 17, 18 e 19 della citata legge n. 287 del 1990:

a) adottare i provvedimenti per vietare l'esecuzione degli atti posti in essere in violazione delle disposizioni della presente legge;

b) prescrivere le misure necessarie a ripristinare il rispetto delle disposizioni previste dalla presente legge;

c) infliggere sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori all'uno per cento e non superiori al dieci per cento del fatturato delle attività oggetto degli atti posti in essere in violazione delle disposizioni della presente legge.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

