

21 GEN. 1993

ESTATA IL SOLE 24 ORE
Giovedì'
DENTIF SS930121006BAA
ITOLAZIONE

COMMENTI E DIBATTITI

I problemi posti dalla trasformazione in Spa di alcuni istituti pubblici, come Iri ed Eni

Il ministero diventa azionista

In vista delle privatizzazioni lo Stato modifica le tradizionali forme di partecipazione nelle imprese - E' una novità nella storia dell' economia italiana: in passato lo Stato ha sempre svolto interventi indiretti attraverso enti formalmente autonomi

Paolo Baratta

JTORE
ESTO

Con la recente approvazione da parte del Consiglio dei ministri del "piano" ha avuto inizio l'auspicato processo di riordino nei possessi azionari dello Stato che va sotto il nome di "privatizzazione". Possiamo allora rivolgere l'attenzione a un'altra e collaterale metamorfosi, in parte compiuta e in parte annunciata, riguardante le forme organizzative e istituzionali con le quali lo Stato amministra e gestisce le partecipazioni azionarie in suo possesso.

Siamo in presenza di alcuni sconvolgimenti che riguardano non solo le soluzioni tecnico-organizzative, ma che toccano alcuni dei fondamentali principi che erano alla base dell'ordinamento fin qui adottato.

Si consideri la legge con la quale si è avviato il processo in corso (la legge n. 359 dell'8.8.92). All'articolo 15 si sancisce la trasformazione in società per azioni di alcuni enti pubblici. Appare subito evidente la ben diversa portata dei provvedimenti qui ricompresi; la trasformazione in società per azioni di enti come l'Enel e l'Ina è decisione certamente di grande importanza nella storia dei due enti. Ma la trasformazione in società per azioni dell'Iri (e dell'Eni) riguarda la storia delle istituzioni della nostra economia, così come l'altro provvedimento, contenuto nella stessa legge e ripetuto in altre successive leggi, quello con il quale i titoli azionari degli enti trasformati in società per azioni sono attribuiti a un ministero e a un ministro l'esercizio dei diritti dell'azionista.

Si tratta, come si è detto, di una decisione che nettamente contrasta con gli indirizzi fin qui seguiti. In tutta la nostra storia precedente si era infatti sempre ritenuto preferibile che le partecipazioni dello Stato nelle imprese, e in particolare in quelle organizzate sotto forma di società per azioni, fossero affidate a un organismo separato, dotato di autonomia e propria potenzialità operativa. Tale soluzione fu ritenuta sempre paradigmatica per l'intervento dello Stato quale azionista di imprese operanti in regime di mercato, sia per consentire allo Stato di svolgere in modo compiuto e appropriato tale funzione, sia per mantenere una precisa distinzione tra l'azione dello Stato in quanto azionista e tutte le altre azioni e interessi pubblici di cui lo Stato è per sua natura portatore. Distinzione questa considerata necessaria per evitare commistioni di funzioni di assai difficile coesistenza

nell'Amministrazione pubblica e per evitare commistioni di interessi incompatibili con una economia di mercato.

Non si possono quindi non affrontare i numerosi quesiti che tale decisione porta con se', anche alla luce di quanto gia' detto sull'argomento nelle numerose sedi che in passato si dettero carico della questione e alla luce degli obiettivi posti per il futuro.

Ci si domanda innanzitutto se tale scelta discenda o sia in qualche modo conseguente ad altre decisioni prese nel frattempo. Ci si interroga poi se debba considerarsi scelta transitoria o definitiva?

Consideriamo il "piano" approvato dal Consiglio dei ministri. Esso si apre con l'esposizione dei principali vincoli e delle priorita' dell'azione pubblica. Il documento fa riferimento a due vincoli principali. Il primo si ricollega ai condizionamenti che derivano dai nostri impegni nella Comunita', soprattutto dopo la firma del trattato di Maastricht. Si afferma che per una coerente nostra partecipazione al processo di integrazione economica europea occorre significativamente ridurre l'estensione che da noi ha il possesso e il controllo da parte dello Stato di imprese operanti nell'industria e nei servizi. Cio' anche allo scopo di ridurre l'estensione del fronte che l'Italia offre alle contestazioni della politica della concorrenza, posta a base del Trattato di Maastricht.

Il secondo vincolo, assunto alla base del piano, e' espresso in una duplice affermazione: la prima e' che lo Stato non intende impegnarsi in prospettiva nella fornitura di capitali al settore delle imprese a partecipazione statale; la seconda e' che gli enti di gestione, in particolare l'Iri (oggi trasformato in societa' per azioni) hanno raggiunto un livello di indebitamento eccessivo, anzi insostenibile, che va drasticamente ridotto. Ne segue, in primo luogo, che ai fabbisogni per i nuovi impegni si devono sommare quelli per la riduzione dei debiti, e che, agli uni e agli altri, si dovra' provvedere con mezzi finanziari originati all'interno del sistema delle partecipazioni: con il miglioramento delle gestioni, ma soprattutto con la cessione di quote azionarie, in alcuni casi con la cessione dell'intera quota azionaria posseduta.

Si tratta di due vincoli, uno di carattere piu' politico, l'altro piu' precisamente economico, di grande rilevanza. Tutti e due si traducono nella necessita' di ridurre le quote azionarie in possesso dello Stato, ma da nessuno dei due si puo' dedurre la necessita' del passaggio a una gestione diretta delle azioni da parte dell'amministrazione statale.

Anzi, proprio i vincoli europei e l'annunciata prospettiva di una piu' ampia presenza di azionariato privato a fianco dello Stato, sembrerebbero in linea di massima offrire indicazioni in senso opposto e cioe' nel senso della necessita' di una accentuazione del carattere <privatistico> della gestione da parte dello Stato e del carattere <autonomistico> dell'ordinamento per la gestione delle azioni in suo possesso.

Neppure la decisione di sopprimere il ministero delle Partecipazioni statali (e l'urgenza posta in tal senso dai progetti di referendum) puo' offrire una motivazione. Si e' trattato infatti di sopprimere un istituto il cui compito riguardava l'indirizzo e il controllo generale sul sistema, non l'amministrazione delle partecipazioni. L'opportunita' di avere un ministero delle Partecipazioni statali fu

gia' oggetto di vivaci dispute all'epoca della sua istituzione, ma ne' i favorevoli ne' i contrari ipotizzavano per la gestione delle partecipazioni la diretta responsabilita' della Pubblica amministrazione o di un ministero.

La ragione per cui questa scelta e' compiuta oggi non sembra dunque conseguenza di altre decisioni; se ne deve ricercare il perche' in motivazioni sue specifiche. Ma, ed e' sorprendente, data la rilevanza del problema, tale motivazione non e' individuabile ne' nei documenti ufficiali del Governo ne' nelle discussioni parlamentari. Ne', d'altra parte, l'argomento in oggetto ha a che vedere con i temi della nota disputa sulla <superholding>.

La questione e' meritevole di ulteriori considerazioni. Si vogliono comunque qui anticipare due osservazioni: la prima e' che qui non ci si riferisce al fatto che il ministero designato sia quello del Tesoro; la questione riguarda in generale l'attribuzione diretta delle azioni a un organo dell'amministrazione ordinaria statale. (La circostanza che sia il Tesoro il ministero designato potra' poi porre problemi specifici, in virtu' delle competenze specifiche di questo ministero).

La seconda osservazione da fare e' che il problema non va ridotto a quello della dotazione e della qualita' tecnica del personale del ministero designato, come qualcuno sembra invece ritenere: qualita' che conosciamo eccellente e dotazione il cui incremento non propone ostacoli insormontabili.

Il problema non ci pare di natura tecnica, ma di assetti organizzativi e istituzionali; riguarda cioe' le funzioni e non i funzionari. Il problema e' degno infine di considerazione proprio per il successo dell'annunciato processo di dismissioni: processo che non si esaurisce nel vendere, ma che pone in primo piano il problema del coesistere. Non basta incentivare il mercato a comprare al momento del collocamento dei titoli. Occorre anche essere chiari sul futuro rapporto di partnership. A questo fine piu' di un incentivo monetario all'acquisto puo' essere rilevante l'annuncio di un ordinamento coerente e convincente, per cio' che riguarda il modo con cui lo Stato esplichera' le sue funzioni di azionista (al di sopra o al di sotto del 51% e' a questo fine indifferente). La questione e' rilevante per tutti i casi, e si annunciano numerosi, in cui lo Stato non procedera' all'immediata cessione dell'intero pacchetto azionario in suo possesso.

0607 * End of document.