

## **La governance del nuovo settore pubblico dell'economia. Primi appunti per un'indagine**

*di Manin Carabba - Pubblicato in "ASTRID Rassegna" n. 9 del 2005*

### **1. Premessa**

Dopo una non breve stagione di fioritura (avviata dagli studi di Pototschnig, Spagnolo Vigorita, Bachelet, Cassese fra la fine degli anni cinquanta e i primi anni sessanta) l'attenzione degli studiosi è meno attenta ai temi della configurazione, indirizzo, governabilità del sistema delle imprese a partecipazione statale. E' certamente giustificata la priorità assegnata alle riflessioni ed alle indagini sui temi delle privatizzazioni, regolazioni, liberalizzazioni. Ma si corre il rischio di lasciar privo di analisi un campo fenomenologico molto vasto. Il processo avviato, interrotto, ripreso, delle privatizzazioni e liberalizzazioni (due termini di riferimento che non procedono, a loro volta, in parallelo) ha generato, per via del mutamento della natura dei soggetti gestori (e, da ultimo, per effetto della finanza creativa) un campo di imprese a partecipazione statale la cui ampiezza non ha riscontro in nessun precedente periodo della storia economica italiana. Le regole, gli indirizzi, i programmi di questo sistema di imprese in mano pubblica (e l'analisi, in questa sede, si limita allo Stato centrale) non appaiono trasparenti. La loro ricostruzione non è facile; e comunque, a me sembra, manca, sia nella letteratura grigia che in dottrina.

### **2. La mappa delle imprese in mano pubblica.**

#### **2.1.**

La documentazione ufficiale disponibile non fornisce un panorama descrittivo complessivo e analitico del sistema delle imprese a partecipazione statale. Un primo lavoro da compiere ha ad oggetto, appunto, la **ricognizione delle società in mano del Tesoro (o, se ne ricorrono ipotesi) di altri Ministeri.**

Una ricognizione che includa: la struttura delle holding e la loro articolazione; una classificazione per missioni e funzioni; un esame comparativo delle gestioni (anche sulla base dei risultati dei controlli interni ed esterni). Questo panorama d'insieme è un presupposto di qualunque indagine.

Questo "organigramma" da costruire deve essere intrecciato con le analisi e gli studi in materia di liberalizzazioni e concorrenza; si può pervenire, così, ad una classificazione tipologica delle imprese in mano statale, utile per riflettere sul sistema di regolazione e indirizzo ("governance"). Il punto di partenza per le valutazioni in materia, in molti dei campi di maggior rilievo, è offerto dai lavori dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, da ultimo efficacemente riassunte nell'ultima relazione annuale del 30 aprile 2004.

E' più agevole la ricostruzione della disciplina istituzionale che regola, sulla carta, i poteri di indirizzo del Governo. Si può partire dal censimento delle attribuzioni del CIPE e identificare, nelle leggi e negli statuti di ciascuna impresa, l'insieme dei poteri attribuiti a singoli ministeri o a determinate autorità indipendenti (nei settori di pubblica utilità). Ma si può osservare che una ricognizione cartacea dice meno del consueto sulla sostanza dei meccanismi reali: è complesso

l'intreccio fra poteri di regolazione delle autorità e poteri di indirizzo dei ministeri; è molto invasivo e determinante il potere del Tesoro azionista; è incerto il confine (nel caso di società con il Tesoro socio unico o di controllo) fra effettive responsabilità degli organi di amministrazione e "decisionismo" della assemblea monocraticamente dominata dal Tesoro.

In assenza della ricostruzione preliminare è solo possibile mettere ordine alle idee ponendo in fila alcuni interrogativi e alcune ipotesi di lavoro, e, soprattutto, alcuni temi da indagare. In questo senso questo contributo è da prendere come una nota per un programma di ricerche.

## 2.1.

Il campo più vasto, nell'attuale sistema delle partecipazioni statali, è occupato dai grandi "**servizi di interesse economico generale**": energia (Enel, Eni, Grtn, Sogin); trasporti (Ferrovie dello Stato, Alitalia, Enav); poste (Poste italiane); assicurazioni publicistiche (Consap, Sace); comunicazioni e media (RAI). Ciascuno di questi grandi comparti richiede un'analisi ad hoc; ed alcune società hanno profili peculiari (Enav è prevalentemente ente di regolazione; Consap gestisce le assicurazioni restate fuori dalla privatizzazione INA ed è, di fatto, soprattutto un grande operatore immobiliare; il ruolo della Sace è ridimensionato dalle regole del commercio internazionale). Per le grandi utilities in senso proprio i temi fondamentali riguardano (come pone in luce Alessandro Lucchetti, Astrid, "servizi di interesse economico generale: il quadro europeo ed il caso italiano") lo spazio occupato, nel caso italiano, dall'estensione dei diritti speciali e di esclusiva e dai rapporti di concessione, spesso sottratti a meccanismi concorsuali; insomma da un processo di privatizzazioni non accompagnati da percorsi di liberalizzazione. In materia di servizi di interesse economico generale hanno, evidentemente, un rilievo molto grande le "reti", sostanzialmente nazionali, gestite dai gestori dei servizi locali (acqua, trasporti urbani ed extraurbani, rifiuti). Tema che potrebbe essere oggetto di una distinta indagine.

Sotto il profilo della governance una attenta ricognizione deve avere ad oggetto le linee di confine fra i poteri attribuiti alle Autorità indipendenti (e all'interno di quest'area i nessi fra potestà generali dell'Autorità per la concorrenza ed Autorità di settore) e quelli propri dei Ministeri "vigilanti". In questa legislatura la tendenza, che non ha potuto dispiegarsi completamente, per merito della resistenza dell'opposizione e della cultura istituzionale, segnala uno spostamento a favore dell'ingerenza ministeriale rispetto ai compiti delle Autorità.

Si può affermare che i profili istituzionali di maggior importanza riguardano: la estensione e la tutela delle regole della concorrenza (in relazione, da ultimo, con la direttiva UE 2004/17 sui "settori esclusi"); la salvaguardia delle attribuzioni delle autorità indipendenti, ovvero, laddove si registri un vuoto incolmabile, la creazione di nuovi organismi o la nuova disciplina di organi esistenti nei settori ancora sostanzialmente privi di copertura (poste, lavori pubblici, informatica); la revisione delle regole in campi debolmente presidiati e caratterizzati dall'eccesso e dell'inefficienza delle regolazioni. Si ricorda, quanto ai lavori pubblici ed all'informatica, che la conformazione dell'Autorità dei lavori pubblici e quella del CNIPA non assumono i caratteri di indipendenza e neutralità indispensabili.

La governance della Rai richiede, ovviamente, un particolare approfondimento, anche in relazione con la disciplina della legge Gasparri (l.n. 112/04) e del conflitto di interessi (l.n.215/04). Deve essere valutata la connessione fra la Rai e la società operante nel campo del cinema, Cinecittà holding (erede del gruppo Ente cinema).

## 2.2.

Un'indagine particolare deve avere ad oggetto la presenza delle imprese in mano statale nel **settore delle infrastrutture e dell'edilizia**. La legge obiettivo (l.n. 443/01), le modifiche della legge Merloni (l.n.166/02), la privatizzazione dell'ANAS, i rapporti di concessione in materia autostradale e di alta velocità, l'affidamento a Fintecna dell'operazione "ponte sullo stretto", l'attività delle Infrastrutture spa e dalla patrimonio spa, configurano un sistema che merita un severo confronto con la disciplina della concorrenza e del mercato. Anche in questa materia si

devono tracciare confini fra poteri di regolazione, poteri di indirizzo, attribuzioni del Ministro dell'economia azionista; quanto alla regolazione i poteri dell'Autorità lavori pubblici e la conformazione di questo organismo non sembrano corrispondere, come già detto, ai necessari requisiti di neutralità e indipendenza. Sotto il profilo dell'analisi economica ci si deve chiedere se il sistema configurato dalla legge Lunardi e dalla rete di concessioni sia appropriato per consentire la crescita e l'espansione nell'economia internazionale di imprese di impiantistica e grandi infrastrutture efficienti e competitive. Su queste materie resta un punto di riferimento il lavoro di Marco D'Alberti ("Concessioni e concorrenza", a cura dell'Autorità garante, giugno 1998) da aggiornare seguendo le successive elaborazioni e la giurisprudenza dell'Autorità garante. Si deve aggiungere che le privatizzazioni immobiliari nel campo dell'edilizia abitativa (spesso legate ad operazioni di cartolarizzazione) hanno dato luogo alla presenza, dentro il sistema delle imprese a partecipazione statale, di grandi operatori immobiliari, primi fra tutti Fintecna, Consap, SCIP.

### 2.3.

Si viene estendendo, nell'ambito delle politiche di ammodernamento dell'amministrazione, la tendenza all'**affidamento esterno di attività di servizio**, talora strettamente connesse alle missioni istituzionali dell'amministrazione. Anche in questa materia il censimento deve verificare la completezza delle informazioni ufficiali. Il fenomeno dell'*outsourcing* non è di per se negativo ad alcune condizioni:

il rafforzamento delle capacità di programmazione e controllo delle performance all'interno dell'amministrazione in senso proprio; il rispetto di procedure concorsuali per la scelta del soggetto gestore dei servizi; il rispetto delle regole della concorrenza, a valle, da parte del soggetto incaricato della gestione del servizio; il mantenimento della distinzione fra compiti strumentali finalizzati al miglior esercizio delle funzioni dell'amministrazione di riferimento e compiti di gestione diretta dei servizi.

Probabilmente i casi di maggior rilievo sono identificabili nella Sogei, che gestisce i servizi per l'anagrafe tributaria e nella Consip per i servizi informatici e per l'acquisto di beni e servizi. Il caso della Sogei pone interrogativi importanti (già formulati in sede parlamentare da audizioni e referti della Corte dei conti); prima di tutto si tratta di un ruolo strettamente legato all'esercizio di una funzione pubblicistica che incide sui rapporti fra pubblici poteri e cittadini; in secondo luogo la società (ora integralmente del tesoro) da un lato svolge compiti strumentali di sostegno delle attività di programmazione e controllo dell'amministrazione finanziaria, dall'altro gestisce direttamente un'area molto vasta dei servizi operativi di informatica pubblica. La presenza, in capo allo stesso soggetto esterno, di compiti di cooperazione con le funzioni pubblicistiche e di mansioni operative desta dubbi rilevanti.

Una soluzione interessante, che merita un approfondimento, è quella offerta dalla Arcus spa, configurata, dalla legge n. 29/03, come una agenzia di servizi specializzati per "la promozione e il sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo di progetti e altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali e di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo, nel rispetto delle funzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali".

Una nuova forma di outsourcing è rappresentata dalla Coni servizi, la cui missione va esaminata in rapporto alla configurazione dell'ordinamento sportivo, fondata sull'autonomia delle Federazioni di settore.

E' in fase di costruzione (in questo caso, ed è bene, attraverso un bando di gara) la costruzione di una società per l'esternalizzazione dei servizi della Presidenza del Consiglio.

### 2.4.

In materia di **finanza, credito e incentivazioni**, il ruolo centrale è assunto dalla Cassa Depositi e Prestiti, nella nuova conformazione, a due comparti distinti (il primo, definito gestione separata, riguarda lo svolgimento delle funzioni tradizionali della Cassa; il secondo per il finanziamento dei gestori di servizi pubblici per le opere, gli impianti, le reti e le dotazioni necessarie alla loro fornitura), disegnata dal decreto legislativo n. 269/03. Su questo tema una prima analisi è recata dal contributo di Tommaso Di Nitto. E' da verificare la coerenza e sostenibilità della congiunta attribuzione alla nuova Cassa di compiti pubblicistici (con la connessione, che resta, con il risparmio postale), compiti di grande istituto di credito a non breve termine (che ricorda il tradizionale modello Crediop) e ruolo di holding di gestione di partecipazioni pubbliche.

Un ruolo meno rilevante, ma pur da registrare e valutare, è attribuito, con particolare riguardo alle incentivazioni nel Mezzogiorno, alle società Italia Lavoro, Sviluppo Italia, FIME. In questo campo devono essere esplorati i confini con le attività di incentivazione gestite attraverso fondi e contabilità speciali dal Ministero per le attività produttive, e con la configurazione regionalistica della materia "industria", nel quadro della disciplina del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione.

## **2.5.**

Nei **settori industriali o di servizio in regime di concorrenza**, operano i gruppi Finmeccanica e Fintecna.

Nel gruppo Finmeccanica la "polpa" è identificabile nei campi di interesse militare (aeronautica ed avionica, elicotteristica, spazio, elettronica per la difesa, sistemi di difesa). Restano importanti settori civili: trasporti per il sistema ferrovie, energia, (impianti, servizi tecnologici), aeronautica civile, elettronica. Il settore dell'industria militare richiede un approfondimento a se stante, da inquadrare nel contesto internazionale. Per i settori civili sono in corso studi e concertazioni che suggeriscono la loro attribuzione ad un diverso gestore (si è parlato di Fintecna).

Fintecna è un gruppo che nasce dalla liquidazione IRI, con un sostanzioso capitale di dotazione (derivante appunto dalle, ben condotte, operazioni di liquidazione e dismissione) e con un assetto inizialmente caratterizzato dal casuale "resto" di attività difficili da collocare sul mercato (cantieristica, linee di navigazione). Negli ultimi tre anni Fintecna mostra la tendenza ad una nuova espansione, i cui termini di riferimento strategici sono difficili da ricostruire. Fintecna è diventata: una società di servizi per il Tesoro (liquidazione enti soppressi, cartolarizzazioni e dismissioni immobiliari); la holding di riferimento per la gestione del progetto ponte sullo stretto; uno dei soggetti chiamati a concorrere alla gestione dei servizi Alitalia. Si tratta, dunque, di una holding priva di una strategia istituzionale chiara, che mescola funzioni di servizio, di grande gestione immobiliare (nata dalle dismissioni del Tesoro di fine 2002 e 2003), interventi di salvataggio, gestione di servizi di interesse pubblico residuali.

## **3. Ipotesi di lavoro sulla "governance" delle imprese a partecipazione statale.**

La distinzione che sorregge la costruzione di una ipotesi ricostruttiva del sistema di "governance" del nuovo settore delle partecipazioni statale individua tre ordini di temi: le attribuzioni delle Autorità indipendenti, di regolazione e controllo; i poteri di indirizzo e programmazione del CIPE e dei Ministeri; i poteri dello Stato azionista, oggi concentrati nel Dipartimento per il tesoro (Ministero dell'economia).

### **3.1.**

L'attenzione prioritaria riguarda i **poteri di regolazione e controllo**, con riferimento alla disciplina europea ed alla disciplina e alla organizzazione statale.

Per i settori dei servizi di interesse economico generale dell'energia e delle comunicazioni la ricognizione ha ad oggetto i poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel loro intreccio con quelli delle Autorità con competenze settoriali. Una ricostruzione puntuale deve

verificare le ipotesi nelle quali si verifica un'interferenza dei poteri ministeriali di indirizzo e programmazione con quelli delle Autorità indipendenti.

Vi sono, poi, i “vuoti” da colmare che riguardano, come si è osservato tracciando una prima mappa, i lavori pubblici, l'informatica pubblica, le poste. Per i lavori pubblici e per l'informatica le attuali strutture pubbliche (Autorità per i lavori pubblici, Cnipa) non sono dotate di un grado sufficiente di autonomia e neutralità nei confronti dei Ministeri (Infrastrutture, Presidenza del Consiglio). Il tema di un'Autorità indipendente di regolazione si pone anche per il settore dei trasporti; in questo caso è da considerare la connessione fra la rete nazionale e il sistema dei trasporti regionali e locali.

Devono essere dettate regole generali più trasparenti per disciplinare le nuove forme di outsourcing poste al servizio delle amministrazioni centrali.

### 3.2.

In materia di **poteri di indirizzo e programmazione** il punto di partenza resta la descrizione dei poteri del CIPE, facilmente ricavabili dalla legislazione vigente e dai documenti di lavoro dell'apparato di segreteria di quell'organo. A prima lettura la descrizione (si riporta in allegato un documento illustrativo del Ministero dell'economia) segnala un grado elevato di confusione; siamo lontani dall'impostazione iniziale (forse mai tradotta in regole precise ma rinvenibile nelle prime norme del 1967 e del 1968) del “gabinetto economico” che avrebbe dovuto, in funzione dei poteri di coordinamento del Presidente del Consiglio, garantire l'unità di indirizzo della politica economica del Governo. Probabilmente c'è spazio per ordinare la materia, fissando con chiarezza l'area dei poteri di indirizzo e programmazione che richiedono decisioni collegiali. Quest'area deve essere circoscritta, assumendo, ora, come fondamento (nell'ambito del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione) le competenze statali esclusive di carattere orizzontale che hanno contenuti di programmazione (i livelli essenziali delle prestazioni; le grandi reti infrastrutturali e di trasporto).

Naturalmente il riordinamento delle competenze si deve accompagnare ad una seria costruzione (che è sempre mancata) della infrastruttura tecnica da porre al servizio del CIPE; se no i poteri effettivi restano, come insegnano l'esperienza e la scienza dell'organizzazione, in mano delle strutture ministeriali titolari dei poteri di proposta e di istruttoria tecnica, e la collegialità del “gabinetto economico” rimane un esercizio retorico. La segreteria del CIPE deve assumere la consistenza di una vera e propria Agenzia tecnica (agenzia e non autorità, dal momento che resta la dipendenza funzionale rispetto all'organo di governo, titolare dei poteri sostanziali).

Verificata l'ipotesi di una riqualificazione dei poteri del CIPE resta, comunque, necessario ripensare ai poteri di indirizzo dei Ministeri (in connessione come si è detto con la regolazione di confine con le Autorità indipendenti). Si tratta di rispondere alla domanda sulla possibilità, controversa, di identificare un'area propria di poteri di indirizzo e programmazione distinta dalla sfera delle regolazioni e controlli. Non è detto che ci sia una risposta generale; anzi l'ipotesi è di una verifica compiuta con riguardo a ciascuno dei grandi comparti delle utilities e per l'area della “industria della difesa” per identificare potenziali contenuti dell'intervento imprenditoriale in mano pubblica legati alla politica energetica, delle comunicazioni, dei trasporti, delle infrastrutture. E sono da valutare per ciascun settore: il contributo di una politica della domanda pubblica alle politiche di settore ed alla politica industriale (soprattutto in termini di ricerca e innovazione); l'impatto macroeconomico delle politiche di investimento; l'impatto dei sistemi tariffari, dei canoni di concessione, delle politiche dei prezzi, sull'inflazione e sulla crescita.

Per i settori esposti alla concorrenza (il nuovo IRI, che pur esiste, con Finmeccanica e Fintecna) si tratta di verificare se accanto alle funzioni di regolazione esista un contenuto di indirizzo da identificare con la rivisitazione del concetto di politica industriale, in questo campo si può partire da un'ipotesi di lavoro che neghi l'esistenza di questo spazio; ma una riflessione non è inutile.

### 3.3.

Per quanto attiene **all'esercizio dei poteri dello Stato azionista**, in connessione con i temi della governance societaria, la situazione attuale è tornata a ricalcare uno schema come quello

dell'immediato dopoguerra, caratterizzato dal potere proprietario del "demanio", ed , oggi, dall'unificazione delle attribuzioni in capo al Dipartimento del tesoro.

Il rapporto fra indirizzi di merito, poteri di auditing e controllo, compiti degli organi societari è confuso. Chiunque abbia svolto funzioni di controllo sulle gestioni societarie, conosce la labilità dell'indipendenza degli organi della governance societaria (certamente legati al regime di diritto comune delle società per azioni) nei confronti del Tesoro azionista unico o di controllo. Si generano situazioni nelle quali è indefinibile il confine fra indirizzi strategici impartiti dal Governo alle proprie imprese (con una sostanziale invasione, da parte del tesoro/azionista, anche dei poteri del CIPE e dei Ministri di settore) e poteri dell'assemblea societaria; ma, soprattutto si indebolisce ulteriormente la tenuta degli organi preposti alla gestione della holding, con gravi rischi di deresponsabilizzazione che allargano ulteriormente i pericoli di non sana gestione societaria, già posti in gioco, come è noto, dalle recenti vicende, concernenti imprese private, dei dissesti di gruppi importanti.

Il rimedio non può certo consistere nel ripercorrere la strada che condusse, dopo un importante lavoro politico-culturale (legato all'opera di Ugo La Malfa, di Pasquale Saraceno, di Orio Giacchi) alla legge 1589 del 1956, con l'ordinamento delle partecipazioni statali. Si deve, tuttavia, garantire la indipendenza ed efficienza dell'esercizio dei poteri dello Stato azionista sulla base delle buone regole della governance societaria. Piuttosto che alle partecipazioni statali della legge 1589 si può pensare al modello dell'Ispettorato IRI delle origini, legato all'opera di Beneduce, Menichella, Saraceno. Non un Autorità (perché si tratta di attribuzioni di governo) ma una Agenzia della quale sia garantita la autonomia tecnica e la fedeltà alle regole della disciplina societaria. Ma su questa ipotesi di soluzione (avanzata solo per avviare un discorso) si deve riflettere con ben altra capacità di approfondimento.