



Dipartimento di Impresa e Management  
Corso di Laurea Triennale in Economia e Management  
Cattedra di Diritto Pubblico dell'Economia

**IL RUOLO DELLO STATO E IL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE:  
IL CASO POSTE ITALIANE**

**RELATORE:**

**Prof.ssa Mirella Pellegrini**

**CANDIDATO:**

**Ludovica la Torre**

**Matr. 242501**

**ANNO ACCADEMICO 2021/2022**

# INDICE

<b>CAPITOLO 1 - INTERVENTO E RUOLO DELLO STATO NEL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE .....</b>	<b>5</b>
1.1 Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore.....	5
1.1.1 La crisi economica e lo Stato imprenditore .....	5
1.1.2. La nascita dell’IRI e la legge bancaria.....	6
1.1.3 La Costituzione economica e il diritto comunitario .....	8
1.1.4. Lo Stato Regolatore .....	9
1.1.5 Il processo di privatizzazione .....	13
1.2 Effetti del processo di privatizzazione.....	16
1.3 La crisi finanziaria e il ruolo dello Stato “salvatore” .....	18
1.4 Il nuovo ruolo dello Stato investitore: la Pandemia da Covid – 19.....	21
<b>CAPITOLO 2 – IL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE DI POSTE ITALIANE .....</b>	<b>26</b>
2.1 La nascita del servizio postale .....	26
2.2 Il passaggio da Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni a Ente Pubblico Economico .....	33
2.3 Trasformazione dall’Ente Poste Italiane in Società per Azioni.....	36
2.4 Il procedimento di IPO (Initial Public Offering) e la privatizzazione formale.....	38
2.5 Un processo di privatizzazione in continua evoluzione.....	41
<b>CAPITOLO 3 – POSTE ITALIANE DOPO LA PRIVATIZZAZIONE.....</b>	<b>43</b>
3.1 Gli effetti sull’efficienza gestionale di Poste Italiane.....	43
3.2 Le conseguenze sul debito pubblico .....	45
3.3 I risultati finanziari della società.....	47
3.4 Il ruolo della società durante l’emergenza sanitaria .....	48
3.5 Prospettive future: Poste Italiane, “2024 Sustain and Innovate” .....	49
<b>CONCLUSIONE.....</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>55</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>58</b>

## INTRODUZIONE

L'intervento pubblico nell'economia ha svolto un ruolo fondamentale nel corso degli anni, ricoprendo un'importanza significativa per le imprese.

Scopo di questo elaborato è analizzare e approfondire il susseguirsi dei periodi storici che hanno visto il coinvolgimento dello Stato nell'economia, a partire dalla fine dell'Ottocento fino ad oggi, andando ad esaminare il processo di privatizzazione di Poste Italiane.

Il primo capitolo, dunque, si propone di spiegare i motivi che hanno determinato l'adozione di politiche di interventismo statale nell'economia e, dunque, il ruolo dello "Stato Imprenditore", capace di garantire equilibrio al sistema economico e finanziario. All'inizio degli anni Settanta, tale concezione iniziò a mostrare le prime debolezze, in quanto, lo Stato imprenditore si rivelò non in grado di garantire un'efficiente allocazione delle risorse economiche e di assicurare il benessere della collettività. Lo Stato assunse, dunque, le vesti di "Regolatore", limitandosi a dettare regole, che le imprese furono obbligate ad osservare. In quest'ottica, venne assicurato il corretto funzionamento dei mercati e la tutela della concorrenza tra imprese all'interno del mercato. Successivamente, vengono analizzati i processi di liberalizzazione e privatizzazione delle imprese, focalizzando l'attenzione sugli effetti che questi hanno determinato sulle imprese e sul sistema.

Viene, poi, effettuata un'analisi in merito ad un necessario ritorno dell'intervento pubblico in seguito alla crisi finanziaria del 2008. Durante tale periodo, infatti, si affermò la concezione di "Stato salvatore", capace di ripristinare il corretto funzionamento dell'economia, tramite l'adozione di misure di natura straordinaria al fine di fornire liquidità e assicurare credito all'economia.

A conclusione del primo capitolo, viene analizzato l'intervento dello Stato durante il periodo di emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid – 19, nel quale lo Stato è stato chiamato a svolgere un ruolo di sostegno, attuando misure capaci di fornire i provvedimenti e gli investimenti necessari a un risollevarlo del sistema sanitario, sociale ed economico nelle vesti di uno "Stato investitore".

Nel secondo capitolo, viene esposto il processo che ha portato alla privatizzazione di Poste Italiane, partendo da un excursus circa la nascita e lo sviluppo del servizio postale, analizzando le diverse funzioni svolte da quest'ultimo. Successivamente, vengono approfondite le cause che hanno segnato il passaggio da Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni ad Ente Pubblico Economico, determinando una riorganizzazione del servizio postale che fosse più efficiente e in grado di risanare, seppur parzialmente, il disavanzo pubblico. Tramite il passaggio dell'ente in Società per Azioni, nel 1998, l'azienda venne sottoposta alle regole di diritto privato e di mercato, presentando una struttura più flessibile e risolvendo le inefficienze caratteristiche degli enti pubblici.

In seguito, viene esaminato il procedimento di Initial Public Offering, il quale determinò una privatizzazione parziale della società, poiché lo Stato mantenne una partecipazione del 60% del capitale sociale. Il capitolo si conclude presentando un'ulteriore fase del processo di privatizzazione, avvenuta nel 2016, a seguito della necessità di adeguarsi alla normativa europea e di ridurre il debito pubblico, descrivendo uno scenario in continua evoluzione.

Il terzo capitolo presenta gli effetti che il processo di privatizzazione ha avuto sulla società. In particolare, viene esaminato come tale processo abbia determinato una maggiore efficienza gestionale per la società, una maggiore redditività e una conseguente riduzione del debito pubblico in seguito alla quotazione.

Successivamente, vengono illustrati gli interventi e le misure intraprese dalla società per far fronte alla situazione di emergenza sanitaria causata dal Covid – 19 e di come essi abbiano contribuito positivamente alla ripresa del Paese. Il capitolo si conclude tramite l'introduzione delle prospettive future e gli obiettivi previsti dall'azienda all'interno del Piano Industriale "2024 Sustain and Innovate", realizzabili attraverso una strategia di sostenibilità e di innovazione.

# CAPITOLO 1 - INTERVENTO E RUOLO DELLO STATO NEL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE

## 1.1 Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore

Alla fine dell'Ottocento, in Italia avvenne una grande crescita dell'intervento dello Stato nell'economia dovuta ad un susseguirsi di eventi.

Il primo fenomeno che si verificò fu la crisi economica del 1873, la quale provocò la diminuzione dei prezzi dei prodotti agricoli. L'abbassamento dei prezzi non venne, però, compensato da un aumento della domanda e questo determinò una riduzione dei consumi. Le conseguenze furono un disavanzo della bilancia commerciale e un aumento della disoccupazione; si ritenne, dunque, necessario intervenire con politiche protezionistiche.<sup>1</sup>

Il secondo fenomeno segnò il passaggio da un'economia agricola ad un'economia industriale. L'assenza di capitali privati che effettuassero investimenti, obbligò lo Stato ad intervenire nell'economia e a guidare lo sviluppo economico del paese.

Il terzo fattore fu il crollo della borsa di Wall Street nel 1929, i cui effetti si diffusero rapidamente determinando la crisi del sistema finanziario della banca mista, la quale, fino a quel momento, aveva supportato le maggiori iniziative industriali. La banca mista effettuava sia operazioni a breve termine, attraverso la raccolta del risparmio e le operazioni attive di credito, sia finanziamenti a lungo termine, ricoprendo, quindi, il ruolo di azionista.

### 1.1.1 La crisi economica e lo Stato imprenditore

Il primo ventennio fu caratterizzato dalla presenza dello "Stato di Diritto", il cui ruolo era quello di regolare i rapporti tra individui e istituzioni, assicurando l'iniziativa economica privata.

Con la crisi economica del 1929, successivamente, iniziò ad affermarsi il concetto di "Stato Imprenditore", ossia uno Stato gestore ed erogatore di servizi che aveva abbandonato una posizione di neutralità economica, per assumerne una diretta.<sup>2</sup>

Le principali banche italiane, Banca commerciale italiana, il Credito italiano e il Banco di Roma, erano azioniste di società che controllavano interi settori dell'economia, in particolar modo il settore dei servizi pubblici, settore meccanico e settore siderurgico.

Con l'avvento della grande crisi economica, le aziende in crisi si ritrovarono obbligate a chiedere credito ai loro azionisti. Le conseguenze furono critiche poiché le banche, essendo contemporaneamente azioniste e finanziatrici, quindi doppiamente esposte, furono trascinate dalle aziende controllate nella crisi<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009

<sup>2</sup> SBRESCIA V.M., *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, il Mulino, Fascicolo 3, settembre 2011

<sup>3</sup> CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Laterza, Manuali 2021

Lo Stato imprenditore e, di conseguenza, l'intervento pubblico, si affermarono in un contesto economico caratterizzato dalla presenza del fascismo e le sue politiche.

Il regime fascista fu costretto a confrontarsi con la scarsità di investitori privati e ciò rese inevitabile e necessario un controllo diffuso sulla produzione industriale e sui trasporti strategici, fondamentali per assicurarne lo sviluppo. Tale periodo, inoltre, si caratterizzò anche per una crescita notevole del numero degli enti pubblici: dal 1922 al 1943, infatti, vennero istituiti all'incirca 292 nuovi enti pubblici.<sup>4</sup>

Gli eventi dimostrarono che il mercato non era in grado di garantire l'equilibrio autonomamente e che, dunque, vi era la necessità dello Stato di affiancarsi ai produttori privati, o addirittura sostituirsi ad essi.

Durante questo periodo, lo Stato manifestò grande interesse nel voler controllare alcune attività e, proprio per questo motivo, gran parte di esse, fino a quel momento private, vennero rese pubbliche.

Le radici per l'affermazione dello Stato Imprenditore si fondarono nella convinzione che l'industrializzazione e la modernizzazione potessero essere rese possibili solo attraverso l'intervento e le risorse dello Stato. I motivi dell'intervento pubblico furono dettati da un forte bisogno di intervenire sugli squilibri che minacciavano la stabilità e la solidità del sistema finanziario.

Fu, infatti, proprio la crisi della banca mista a definire quali fossero i tempi di intervento pubblico; il primo fu nel 1926 che determinò da un lato, la liquidazione della Banca Italiana di Sconto, con il trasferimento delle partecipazioni all'Istituto di Liquidazioni e, dall'altro, la creazione dell'Azienda generale italiana petroli, Agip. Successivamente, nel 1931, venne fondato l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI), un ente pubblico con il compito di offrire alle industrie credito a medio e lungo termine tramite l'emissione di obbligazioni, e che contribuì notevolmente al salvataggio dell'economia nazionale.

La necessità di tale istituzione risiedette proprio nella volontà di superare il modello della banca mista, che fino a quel momento finanziava le attività industriali utilizzando il risparmio privato. In questo modo, infatti, si tentò di evitare che fossero i privati ad effettuare investimenti sul mercato azionario.

### *1.1.2. La nascita dell'IRI e la legge bancaria*

Nel 1933 venne costituito, per iniziativa del governo fascista con il D.L. del 23/01/1933 e sotto la direzione di Alberto Beneduce, l'Istituto per la riconversione industriale (IRI), con cui *“lo Stato imprenditore assunse dimensioni realmente significative e un'estensione nazionale”*<sup>5</sup>. Tale Istituto si affermò in un contesto in cui vi era una forte imprenditoria privata con un'insufficiente disponibilità di capitali e scarsamente esposta al rischio.

---

<sup>4</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

<sup>5</sup> CIANCI E., *La nascita dello Stato Imprenditore in Italia*, Carabba Editore, 2009

Secondo anche quanto riportato da Mariana Mazzucato all'interno del libro *'Lo stato innovatore'*, il settore pubblico viene definito insostituibile nel promuovere l'innovazione in quanto, a differenza del settore privato, è disposto ad assumersi rischi, disponendo di "capitali pazienti".<sup>6</sup>

In questo senso, lo Stato viene visto come il più grande imprenditore esistente, capace di assumere i rischi futuri come nessun'altro può fare (Keynes).

Questo intervento risultò fondamentale per evitare il fallimento dell'industria maggiore che, altrimenti, si sarebbe verificato. Il suo obiettivo principale fu proprio quello di evitare il fallimento delle principali banche italiane e con esse il crollo dell'intera economia provata dalla crisi economica mondiale.

La creazione di tale ente proponeva, da un lato, il superamento del modello della banca mista e, dall'altro, l'assunzione, seppur provvisoria, del controllo degli istituti bancari da parte dello Stato. Lo Stato, infatti, assumendo le partecipazioni delle banche in crisi, le finanziava per evitarne il fallimento. Una volta risanate, sarebbero poi state nuovamente cedute ai privati, attraverso la Sezione smobilizzi dell'Iri.

L'Iri venne suddiviso in due organismi autonomi:

- La Sezione Smobilizzi, la quale si occupava della gestione delle partecipazioni industriali provenienti dai portafogli azionari delle grandi banche miste;
- La Sezione Finanziamenti, la quale provvedeva a fornire le risorse finanziarie a quelle imprese che ne necessitavano

L'Iri nacque come un ente provvisorio, destinato a sciogliersi con il superamento della crisi ma, contrariamente a quanto previsto, nel 1937 venne trasformato in un ente pubblico permanente, con il compito di gestire le partecipazioni di sua competenza. Venne, inoltre, soppressa anche la sezione finanziamenti, con il passaggio delle sue competenze all'IMI.<sup>7</sup>

Attraverso questo cambiamento, l'ente divenne uno strumento di politica industriale in grado di effettuare interventi diretti nel settore produttivo.

Fin dalla sua creazione, l'Istituto fu protagonista di una grande espansione delle sue aree d'influenza, riuscendo a controllare un vero e proprio impero nell'industria italiana. A causa della varietà delle imprese e dei settori controllati, decise di modificare la sua struttura, creando delle società sub – holding, definite "caposettore", le quali detenevano il capitale delle società operative in base ai settori da esse ricoperti. Il suo portafoglio, infatti, era composto da azioni delle banche e da azioni delle società industriali possedute dalle banche.

*"Attraverso l'Iri lo Stato divenne il più importante imprenditore d'Italia, titolare di partecipazioni che rappresentavano il 42% circa del capitale azionario esistente"*<sup>8</sup>.

Un'altra conseguenza della crisi economica e della crisi della banca mista fu la riforma del sistema bancario che avvenne nel 1936 per mano di Alberto Beneduce e Donato Menichella, i quali istituirono la

---

<sup>6</sup> MAZZUCATO M., *È lo Stato che deve innovare*, Il Sole 24 Ore, 10 agosto 2014

<sup>7</sup> Archivio Storico Iri, <http://www.archiviosistoricoiri.it/index/pagina-80.html>

<sup>8</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

legge bancaria. Tramite tale riforma venne fissato il divieto per le banche di effettuare, contemporaneamente, finanziamenti a breve e a lungo termine. Venne, dunque, modificato il sistema di regolamentazione e governo del sistema bancario, il quale comportò una limitazione dei finanziamenti a breve termine esclusivamente all'attività degli istituti di credito ordinari mentre, i finanziamenti a lungo termine, furono riservati ai nuovi istituti di credito speciale. Le autorità politiche e amministrative, in particolare, si occuparono di regolare il mercato attraverso norme e autorizzazioni con l'obiettivo di garantire interessi particolari di quel mercato<sup>9</sup>: avvenne, in questo modo, una separazione definitiva tra banca e industria.

### 1.1.3 La Costituzione economica e il diritto comunitario

In questo quadro economico, nel 1948, si affermò la Costituzione nella quale, il diritto all'esercizio dell'impresa privata era strettamente legato alla tutela dell'interesse generale.

La Costituzione considerava il monopolio pubblico la miglior condizione in cui operare rispetto al monopolio privato. Questa stessa visione del mercato venne condivisa anche dalla cultura cattolica. I cattolici, infatti, si mostrarono ostili al monopolio privato, considerato rischioso per i diritti fondamentali e per le libertà politiche.

La Costituzione venne definita mista in quanto sia i privati che i pubblici potevano svolgere attività economiche. Lo Stato, quindi, interveniva per difendere e sostenere quegli interessi che venivano riconosciuti come meritevoli di tutela.

Questa concezione viene sottolineata anche dall'art. 41 della Costituzione, secondo il quale: *“L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”*<sup>10</sup>.

Con questo articolo si vuole sottolineare l'importanza di una coesistenza delle regole economiche con altri valori, seppur non economici, ugualmente meritevoli di tutela. In questo senso, si pone l'attenzione sull'interesse generale e sui diritti fondamentali. L'impresa, dunque, viene considerata libera sebbene venga riconosciuta allo Stato la possibilità di intervenire laddove fosse necessario.

Questa logica viene ripresa anche dall'art. 43 della Costituzione, il quale afferma che *“A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”*<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

<sup>10</sup> Art. 41 Costituzione Italiana

<sup>11</sup> Art. 43 Costituzione Italiana



In questa formulazione si vuole puntualizzare come solo attraverso l'intervento dello Stato sarebbe stato possibile risolvere le condizioni storiche ed economiche di quel periodo, in quanto le forze naturali del mercato non sarebbero mai state in grado di trovare una soluzione.

In questi anni, la presenza dello "Stato Imprenditore" si manifestò anche attraverso l'istituzione di nuovi enti pubblici quali, l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) e l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL). All'Eni venne attribuito tutto il settore degli idrocarburi presentando una struttura di holding di settore con al vertice l'ente pubblico di gestione, il quale governava le società operative controllate.<sup>12</sup>

A metà degli anni Settanta, gran parte del sistema economico italiano era controllato dall'Iri e dagli altri enti di gestione, sebbene non fosse ciò che la Costituzione aveva previsto, rivelandosi una deformazione della stessa. Fu poi il diritto comunitario a riportare il sistema economico italiano nell'ambito dei principi e dei valori espressi dalla Costituzione.<sup>13</sup>

Secondo l'art.117 della Costituzione, infatti, lo Stato italiano si conforma alle norme previste dall'ordinamento comunitario, affermando il primato di quest'ultimo sul diritto interno.

Il trattato della Comunità Economica Europea aveva come presupposto l'esistenza di un mercato unico all'interno del quale potesse esserci la libera circolazione di merci, servizi, lavoratori e capitali. Per poter realizzare un mercato unico, il diritto comunitario vietò agli Stati la possibilità di creare posizioni di vantaggio a favore di alcune imprese rispetto ad altre, tramite il divieto di aiuti di Stato. Tale divieto aveva come fine ultimo quello di garantire la libera circolazione e concorrenza delle imprese, in condizioni che fossero uguali per tutti gli Stati appartenenti all'Unione Europea. Il Trattato comunitario, infatti, si impegnava affinché le regole del mercato fossero le stesse sia per le imprese pubbliche che per le imprese private.

La normativa comunitaria sugli aiuti di Stato determinò un periodo di crisi per l'impresa pubblica. Tale crisi derivava dal fatto che molto spesso all'interno delle imprese pubbliche emergeva la necessità di un intervento da parte dello Stato, in quanto non sempre il libero mercato è in grado di allocare efficientemente le risorse, rendendo, quindi, inevitabile un intervento pubblico. Nel caso in cui il mercato fosse in sé efficiente e in grado di allocare le risorse, invece, gli interventi pubblici fallirebbero perché introdurrebbero degli squilibri avvantaggiando alcune imprese piuttosto che altre. Ogni qualvolta viene richiesto l'intervento dello Stato si è in presenza dei cosiddetti fallimenti di mercato (market failures), cioè quelle situazioni in cui l'allocazione delle risorse, all'interno del libero mercato, non è efficiente. È in tale contesto che lo Stato si ritrova obbligato ad intervenire.

#### *1.1.4. Lo Stato Regolatore*

La concezione di Stato Imprenditore iniziò a mostrare le prime debolezze all'inizio degli anni Settanta, quando lo Stato realizzò di non essere in grado di garantire direttamente tutti i principali servizi

---

<sup>12</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit..

<sup>13</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

pubblici, se non a discapito dell'economicità.<sup>14</sup> Fu in questo contesto che l'economia subì un forte ridimensionamento dell'intervento dello Stato, con una conseguente istituzione di regole che i vari soggetti privati, imprese e aziende non profit si ritrovarono obbligate ad osservare<sup>15</sup>. La progressiva recessione dello Stato dall'economia venne determinata da una parte dal processo di integrazione comunitaria e, dall'altra parte, dall'esigenza di risanare la grave crisi economico-finanziaria del paese. Tale recessione, infatti, rappresenta un effetto della partecipazione dei Paesi europei al processo di integrazione comunitaria.<sup>16</sup>

Divenne, dunque, prevalente l'idea del governo come un semplice "regolatore" e "amministratore", attraverso un'ottica di Stato "limitato".

Le ragioni di tale intervento risiedettero nella consapevolezza dello Stato, e quindi delle pubbliche amministrazioni, di non essere in grado di assicurare un efficiente utilizzo delle risorse economiche, causando l'impossibilità di un raggiungimento del benessere dell'intera collettività.

Lo Stato Imprenditore, infatti, fino a quel momento, aveva rifiutato qualsiasi tipo di regole volte ad assicurare la libera concorrenza all'interno dei mercati. Proprio per tale motivo venne, quindi, ridotto l'intervento dello Stato e attuato un decentramento impositivo e finanziario, modificando la visione Keynesiana che vedeva lo Stato come soggetto in grado di massimizzare il benessere della collettività.

Lo Stato, dunque, aveva come obiettivo quello di assicurare il corretto funzionamento del mercato ed evitare alterazioni della concorrenza tramite istituzioni di regole generali di comportamento dei soggetti che operavano nei molteplici settori economici. Questo segnò il fallimento dello Stato sociale gestore dell'economia, dando vita al ruolo dello Stato regolatore; lo Stato che interviene come arbitro, e non più come giocatore, nel gioco del mercato.<sup>17</sup> Gli effetti di tale passaggio hanno realizzato una trasformazione da un'amministrazione di gestione ad un'amministrazione di regolazione. L'evoluzione del ruolo economico dello Stato ha modificato il rapporto esistente tra le istituzioni pubbliche e il mercato, determinando il passaggio dalla sovranità statale sull'economia alla sovranità dell'economia sullo Stato.

Lo Stato assunse una connotazione regolatoria, basata su interventi pubblici non invasivi e privilegiando la definizione esterna di regole in una visione di interesse pubblico e di benessere della collettività, anziché optare per una gestione diretta delle attività.<sup>18</sup>

La regolazione economica aveva, dunque, il compito di creare i presupposti affinché potesse svilupparsi una concorrenza in grado perseguire la missione del servizio pubblico in modo efficace.<sup>19</sup>

La delineazione di un'ambiente concorrenziale, grazie alla normativa comunitaria, contribuì alla ridefinizione del ruolo economico dei poteri pubblici, all'interno dei rispettivi ordinamenti. Ciò determinò

---

<sup>14</sup> PUNTILLO D., *I modelli di Stato*: <http://www.ecostat.unical.it/puntillo/I%20MODELLI%20DI%20STATO.pdf>

<sup>15</sup> PARRI B. S., *Il processo di trasformazione delle imprese pubbliche*, Padova, Cedam 1998

<sup>16</sup> SBRESCIA V. M., *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, op. cit.

<sup>17</sup> ROPPO V., *Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo Stato regolatore*, il Mulino, fascicolo 4, dicembre 1997

<sup>18</sup> LA SPINA A. e MAJONE G., *Lo stato Regolatore*, il Mulino, 2010

<sup>19</sup> CLARICH M., *Populismo, sovranismo e stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, Rivista della regolazione dei mercati, Editoriale

un modello di intervento pubblico basato sull'esercizio di un'attività di regolazione e di una funzione di garanzia e vigilanza antitrust sul corretto funzionamento dei rapporti economici.<sup>20</sup> In questo senso, infatti, lo Stato si impegnò ad assicurare, all'interno del mercato, la libera competizione tra imprese.

Tale attività di regolazione venne affidata ad amministrazioni indipendenti ed autonome, che avevano come obiettivo quello di assicurare che le imprese operassero in condizioni di concorrenzialità, garantendo "neutralità" nel tutelare gli interessi della collettività.

In questo contesto, riveste un ruolo fondamentale il concetto di liberalizzazione. Per liberalizzazione "si intende lo stabilimento, o il ristabilimento, nel settore già occupato in forma monopolistica dallo Stato delle condizioni di concorrenza che consentano l'ingresso di nuovi operatori".<sup>21</sup> Nello specifico, con il termine "liberalizzazione" si intendono tutte quelle manovre che hanno come obiettivo la riduzione delle barriere all'entrata nei mercati in cui vi è una forte presenza del monopolio pubblico, assicurando alle imprese di competere alle stesse condizioni.

*"La liberalizzazione consiste nella cessazione del monopolio pubblico in alcuni settori economici con la conseguente apertura al mercato in condizioni di concorrenza".<sup>22</sup>*

Questo meccanismo consentì di migliorare l'efficienza e la qualità delle imprese, aumentando il benessere della collettività e ribadendo il concetto della libertà economica, oltre che contribuire all'integrazione del mercato unico.

I processi di liberalizzazione furono influenzati, oltre che dal processo tecnologico e dal contesto economico, anche dall'ordinamento giuridico comunitario che impose tale processo, comportando un'attenta revisione del rapporto tra diritto ed economia, tra il potere pubblico e il potere privato.

Lo Stato, infatti, non era più l'unico potere pubblico in grado di esercitare un ruolo economico poiché, come precedentemente esposto, anche l'Unione Europea poteva usufruire dei suoi poteri per indirizzare l'azione dello Stato in determinati ambiti. È in tale contesto, che i pubblici poteri cercano di soddisfare due esigenze fondamentali: la tutela dei diritti sociali e la necessità di efficienza e di sviluppo economico.<sup>23</sup>

La liberalizzazione si è dimostrata, dunque, uno strumento fondamentale per lo sviluppo dell'industria europea e per il processo di integrazione economica della Comunità. Avvenne, dunque, una ridefinizione dell'ambito di competenza dei poteri pubblici dei Paesi membri dell'Unione Europea attraverso un restringimento dei propri ambiti operativi.

---

<sup>20</sup> SBRESCIA V.M., *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, op. cit.

<sup>21</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, cit.

<sup>22</sup> CORSO G., voce *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006

<sup>23</sup> SBRESCIA V. M., *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, op. cit.

Lo Stato, infatti, subì un mutamento della sua funzione economica nell'ottica di Stato gestore, trasformandosi in uno Stato regolatore con l'obiettivo di disciplinare il corretto funzionamento dei mercati e la tutela della libera concorrenza.<sup>24</sup>

Tra le varie e nuove funzioni dello Stato assunte specifica rilevanza la funzione di regolazione, consistente nell'istituzione di regole riguardanti la disciplina del mercato. Tale funzione fu una conseguenza del processo di liberalizzazione, il quale determinò la necessità di assicurare la concorrenzialità dei mercati e la tutela degli utenti. In particolare, vennero fissati dei principi guida attraverso un'attività di *soft regulation* esercitata da istituzioni neutre e che si esplicò in una duplice funzione: "regolazione economica" e "regolazione sociale".

La regolazione economica focalizzava la sua attenzione sul raggiungimento dell'efficienza economica mentre, la regolazione sociale, aveva come punto cardine il raggiungimento di obiettivi di equità e di giustizia sociale, realizzabili attraverso il soddisfacimento delle esigenze dei consumatori.

In particolare, la regolazione tenta di affermare alcuni principi, quali le misure asimmetriche a favore di nuovi entranti, la protezione dei consumatori e il contenimento dei prezzi.

Gli effetti dell'attività di regolazione sono particolarmente visibili all'interno del settore delle public utilities (telecomunicazioni, gas, poste, trasporti, servizi idrici ed energia elettrica).

Regolazione e *antitrust* rappresentano, dunque, i principali strumenti per poter mettere in atto i principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

Mentre la regolazione afferma le regole per garantire la concorrenzialità *ex ante*, la disciplina della concorrenza ha il compito di vigilare *ex post* sul rispetto della normativa antitrust, con l'obiettivo di evitare abusi di posizioni dominanti e intese restrittive della concorrenza.

I pubblici poteri, dunque, esercitano due attività: da un lato l'attività di regolazione e, dall'altra, un'attività di controllo che avviene successivamente all'intervento antitrust.

L'origine di una legislazione antimonopolistica deriva dalla consapevolezza dell'insufficienza dei meccanismi spontanei del mercato che siano in grado di evitare effetti distorsivi di quest'ultimo.<sup>25</sup>

In questo scenario, rivestono un ruolo fondamentale le Autorità amministrative indipendenti, organismi che svolgono la funzione di regolazione nei settori di loro competenza. In particolare, tali autorità si caratterizzano per l'esercizio di poteri di regolazione e di vigilanza sul corretto andamento dei mercati, assicurando il rispetto della normativa *antitrust*.

Tale esercizio è reso possibile grazie alle particolari competenze tecniche di cui godono tali autorità, le quali si focalizzano sui criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Il tratto distintivo di tali organismi è l'indipendenza: esse, infatti, non sono soggette al potere gerarchico delle Pubbliche Amministrazioni. La

---

<sup>24</sup> SBRESCIA V. M., *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, op. cit.

<sup>25</sup> ARGENTATI A., *Concorrenza e Mercato in Corso di Diritto Pubblico dell'Economia* a cura di Mirella Pellegrini, CEDAM, Milano, 2019

motivazione di fondo risiedeva nel fatto che solo essendo indipendenti dallo Stato e dai suoi poteri avrebbero potuto perseguire il loro scopo.

In Italia, il 10 ottobre 1990 con la legge n.287 venne istituita l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, un'istituzione indipendente con l'obiettivo di garantire il rispetto delle regole che vietavano le intese anticoncorrenziali tra imprese, le concentrazioni in grado di creare posizioni dominanti a discapito della concorrenza e gli abusi di posizione dominante.<sup>26</sup> In questo senso all'autorità vennero attribuiti poteri inibitori, di accertamento e sanzionatori, assumendo unicamente il ruolo di controllori esterni. All'origine di tale legge, vi era l'idea che una tutela della concorrenza permettesse alle imprese di sviluppare un processo di innovazione, efficienza e progresso. Tale concezione veniva poi ripresa anche all'interno delle disposizioni comunitarie nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, secondo cui le norme riportate all'interno del diritto nazionale devono essere interpretate “*conformemente ai principi dell'ordinamento della Comunità europea in materia di concorrenza*”.

Da un lato, l'Autorità Garante ha il compito di individuare i casi che determinino una distorsione della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato che non siano giustificate da un interesse generale, dall'altro, può esprimere pareri sulle iniziative legislative e sui problemi di concorrenza.

Il fondamento della legge n.287/1990 si ritrova nell'articolo 41 della costituzione, a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica: è in tale contesto che la libera concorrenza viene individuata come un bene da proteggere e un valore da realizzare.<sup>27</sup>

### 1.1.5 Il processo di privatizzazione

Le liberalizzazioni e le privatizzazioni in Italia ebbero origine da una serie di eventi, come l'eccessivo debito pubblico e le nuove regole giuridiche provenienti dalla Comunità europea. In particolare, le privatizzazioni consistono nella trasformazione di un ente pubblico in un soggetto di diritto privato e si distinguono in formali e sostanziali.

Per privatizzazione formale si intende una modificazione dello status giuridico di un ente o di una impresa di proprietà pubblica in una società per azioni.

Per privatizzazione sostanziale, invece, si intende proprio il passaggio della titolarità della proprietà del bene pubblico, ovvero della titolarità giuridica dell'impresa dalla mano pubblica a quella privata.<sup>28</sup> Sebbene le liberalizzazioni e le privatizzazioni siano due concetti diversi, essi appaiono comunque collegati.

Il programma di privatizzazioni aveva come obiettivo il perseguimento di una serie di obiettivi: da un lato vi era la necessità di adeguarsi ai vincoli comunitari in materia di aiuti di Stato e di concorrenza; dall'altro

---

<sup>26</sup> MAZZONI A., *Privatizzazioni e diritto antitrust: il caso italiano*, in Riv. Soc, 1996

<sup>27</sup> ARGENTATI A., *Concorrenza e Mercato*, op. cit.

<sup>28</sup> SICLARI D., *Le privatizzazioni nel diritto dell'economia* in *Corso di Diritto Pubblico dell'Economia* a cura di Mirella Pellegrini, CEDAM, Milano, 2019

vi era la convinzione che attraverso il processo di privatizzazione, le entrate derivanti dalla dismissione di partecipazioni dirette dello Stato avrebbero contribuito a ridurre il debito pubblico.

Il sistema bancario diede avvio al processo di privatizzazioni in Italia. Prima ancora di privatizzare le imprese pubbliche, infatti, era necessario privatizzare il sistema bancario. A seguito dell'integrazione europea, le banche iniziarono a perdere il monopolio dell'intermediazione finanziaria e la posizione di rendita che esse rivestivano all'interno del mercato.<sup>29</sup>

In Italia, le banche pubbliche ricoprivano una presenza dominante all'interno dell'ordinamento bancario. Per tale motivo, nel 1988 la Banca d'Italia propose di trasformare le banche pubbliche in società per azioni.

Il primo settore sottoposto alla privatizzazione, pertanto, fu quello bancario, che ebbe inizio con la legge 218/1990 (legge Amato)<sup>30</sup>, con la quale l'azienda bancaria venne scorporata e affidata ad una società per azioni e le sue azioni vennero attribuite all'ente pubblico risultante da tale divisione.

La trasformazione delle aziende bancarie pubbliche in società per azioni comportò la costituzione di due distinti soggetti, l'ente conferente e la società conferita.

Con l'istituzione della legge Amato si diede vita alle cosiddette fondazioni bancarie, alle quali vennero conferite le azioni delle banche.

La legge n.461 del 1998 (legge Ciampi), successivamente, modificò l'assetto delle fondazioni bancarie determinando una trasformazione definitiva delle fondazioni in enti di diritto privato con piena autonomia gestionale e statutaria.<sup>31</sup>

Due anni più tardi, a seguito della privatizzazione del sistema bancario, venne avviato un processo di privatizzazione degli enti pubblici economici dello Stato con la legge 359/1992.

Il sistema normativo con il quale si avviò la privatizzazione degli enti pubblici economici fu articolato in una serie di leggi e successive leggi di conversione, a causa della continua modificazione delle relative procedure.<sup>32</sup> In seguito all'emanazione di un primo decreto legge il 5 dicembre 1991, n.386, successivamente convertito con legge 29 gennaio 1992, n.35, l'11 luglio 1992 venne emanato il decreto legge n.333, convertito poi in legge l'8 agosto 1992, n.359.<sup>33</sup>

Con la legge 359/1992 vennero privatizzati ENI (Ente Nazionale Idrocarburi), INA (Istituto Nazionale Assicurazioni) e IRI (Istituto della Riconversione Industriale). I tre enti vennero trasformati in società per azioni e le rispettive quote vennero attribuite al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Tale legge prevedeva, inoltre, la trasformazione degli enti pubblici in società per azioni seguendo un percorso più rapido tramite una delibera del Comitato interministeriale per la Programmazione Economica (Cipe). Nello stesso anno anche l'Ente Ferrovie dello Stato venne trasformato in società per azioni attraverso una delibera del Cipe.

---

<sup>29</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

<sup>30</sup> LA SELVA P. (a cura di), *Il caso ENI, INI e IRA: la privatizzazione degli enti pubblici*, 2017

<sup>31</sup> SICLARI D., *Le privatizzazioni nel diritto dell'economia*, cit.

<sup>32</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

<sup>33</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

Il primo passo affinché si realizzasse la privatizzazione sostanziale avvenne solo nel 1994, con il decreto 31 maggio 1994, n.332, che venne poi convertito con la legge n.474/1994, dettando le regole che avrebbero permesso la cessione della proprietà di un'impresa pubblica ai soggetti privati, attraverso la vendita di partecipazioni<sup>34</sup>: si ribadì l'attribuzione al Ministero del Tesoro delle azioni e della competenza ad esercitare i diritti di azionista.

Tale legge, dunque, stabiliva le regole da seguire nella cessione delle partecipazioni statali attribuendo allo Stato il c.d. *Golden Share*, ovvero la possibilità di inserire all'interno dello statuto delle società oggetto di privatizzazione poteri speciali del Governo; in questo senso, dunque, lo Stato può intervenire, qualora sia necessario, anche dopo aver ceduto il controllo proprietario.

La disciplina della *golden share* risultò incompatibile con il diritto comunitario in quanto prevedeva la possibilità per il Governo di impedire operazioni di acquisto di partecipazioni azionarie o altre operazioni straordinarie. Tali diritti particolari, in questo senso, sollevarono le censure della Corte di Giustizia Europea la quale dichiarò un'incompatibilità con il principio di libertà sancito all'interno della costituzione comunitaria. A tal proposito, la Commissione europea con la comunicazione 97/C 220/06 ha definito quali sono i criteri per cui la disciplina della *golden share* risulta essere compatibile con il diritto comunitario. In particolare, si afferma che l'esercizio dei poteri speciali, deve essere effettuato senza discriminazione ed è ammesso se si fonda su “*criteri obiettivi, stabili e resi pubblici*” e se è giustificato da “*motivi imperiosi di interesse generale*”, attribuendo allo Stato solo i poteri strettamente necessari al raggiungimento dell'obiettivo perseguito.<sup>35</sup>

Con il decreto legge del 15 marzo 2012, n.21, convertito poi in legge il 11 maggio 2012, n.56, sono stati ridefiniti i poteri speciali esercitabili dal Governo con riferimento alla salvaguardia degli assetti strategici, prevedendo la possibilità di dettare specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni, di porre il veto all'adozione di determinate delibere societarie, di opporsi all'acquisto di partecipazioni.<sup>36</sup> In particolare, è stata attribuita al Governo la possibilità di attuare poteri speciali di intervento sugli assetti proprietari e sull'operatività straordinaria delle imprese operanti nei settori economici strategici indipendentemente dalla riferibilità ad una partecipazione attiva dello Stato.<sup>37</sup> In questo senso, dunque, viene meno ogni connessione con una partecipazione azionario del soggetto pubblico al capitale sociale dell'impresa.<sup>38</sup>

Il presupposto per l'esercizio dei poteri viene individuato nella sussistenza di una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

<sup>35</sup> SICLARI D., *Le privatizzazioni nel diritto dell'economia*, op. cit.

<sup>36</sup> SICLARI D., *Le privatizzazioni nel diritto dell'economia*, op. cit.

<sup>37</sup> SICLARI D., *Le privatizzazioni nel diritto dell'economia*, op. cit.

<sup>38</sup> SICLARI D., *Le privatizzazioni nel diritto dell'economia*, op. cit.

<sup>39</sup> D.P.R. il 6 giugno 2014, n. 108 è stato adottato il regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale.

Il *golden power* rappresenta, dunque, uno strumento più “leggero” ma con un ambito applicativo sicuramente più ampio rispetto ai poteri previsti nella *golden share*.

La nuova normativa ha stabilito un’estensione dei poteri di applicazione non soltanto alle imprese oggetto di privatizzazione ma a tutte le imprese operanti nei settori strategici: da una dimensione privatistica si è passati ad una dimensione pubblicistica.

Con la legge n. 266 del 2005, la c.d. *poison pill*, vennero introdotti una serie di strumenti per società privatizzate con rilevante partecipazione pubblica come mezzo di difesa contro scalate ostili.<sup>40</sup>

La nuova dimensione dello Stato Regolatore comportò una ridefinizione della funzione dello Stato rispetto alle attività economiche, concretizzandosi in una visione del mercato come meccanismo ordinatore dei comportamenti degli operatori economici e in un ridimensionamento delle modalità di intervento pubblico nella sfera economica e, dunque, del ruolo dello Stato. Nasce, dunque, la volontà di perseguire la protezione degli interessi generali nei settori economici quando questi siano gravemente e oggettivamente minacciati dagli interessi vitali dello Stato. In questo senso, l’interesse pubblico prevale su quello privato. La volontà di attuare un regime in cui lo Stato assume le vesti di “regolatore” risiede principalmente nella necessità di adattare le norme interne ai principi del diritto europeo e di progressiva espansione dell’iniziativa privata economica, prevedendo comunque la possibilità, in limitate circostanze, che lo stato acquisti un ruolo di protagonista nell’ottica di una realizzazione del bene comune.<sup>41</sup>

## 1.2 Effetti del processo di privatizzazione

Per analizzare gli effetti e le conseguenze del processo di privatizzazione è opportuno prendere in esame due considerazioni che hanno dato vita a tale processo, una di carattere storico e una di carattere culturale. Nel secondo dopoguerra il modello dell’economia mista, infatti, aveva determinato un aumento notevole del debito pubblico, causando gravi inefficienze all’interno del sistema.

Per quanto riguarda la considerazione di tipo culturale, invece, la teoria economica aveva stabilito i confini del ruolo pubblico e privato dell’economia, riconoscendo l’efficacia del mercato nel garantire un risultato efficiente per l’economia<sup>42</sup>. Allo stesso tempo, però, riconobbe la presenza di fallimenti di mercato dovuti alla presenza di esternalità, beni pubblici e non concorrenzialità.

La teoria economica trovò le risposte nella tutela della concorrenza e in un’efficace regolamentazione. Quest’ultima, piuttosto che l’intervento statale, viene considerata una soluzione ai fallimenti di mercato. Inoltre, la proprietà privata presenta un assetto proprietario/di governance più efficace di quella pubblica,

---

<sup>40</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

<sup>41</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

<sup>42</sup> BARUCCI E., *Le privatizzazioni in Italia e il ruolo dello Stato. Un bilancio e qualche prospettiva*, 27 marzo 2008, <https://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/item/319-le-privatizzazioni-in-italia-e-il-ruolo-dello-stato-un-bilancio-e-qualche-prospettiva.html>



in grado di assicurare una gestione efficiente delle attività produttive<sup>43</sup>, in quanto i meccanismi di governance di un'impresa pubblica sono considerati meno efficaci.

Il mercato, a differenza dell'intervento statale, garantisce una migliore allocazione delle risorse, producendo effetti positivi sul sistema in termini di crescita ed equità.

In secondo luogo, esse hanno rappresentato dei benefici per la finanza pubblica, contribuendo alla riduzione del debito pubblico. Infine, le privatizzazioni hanno consentito lo sviluppo dei mercati finanziari e la diffusione dell'azionariato in Italia, realizzato tramite il passaggio delle banche dal controllo pubblico a quello privato<sup>44</sup>.

Le politiche di privatizzazioni mirano al raggiungimento di una serie di obiettivi aziendali: incrementare l'efficienza operativa, aumentare sia gli investimenti che il fatturato, incrementare la redditività della società, allineare l'occupazione con i livelli di produzione, diminuire il debito pubblico ed aumentare i dividendi<sup>45</sup>.

Successivamente alla privatizzazione, la profittabilità delle imprese è aumentata, grazie ad una migliore gestione delle aziende ad opera del privato rispetto al pubblico, aumentando anche il loro giro d'affari<sup>46</sup>. La migliore gestione delle aziende ha determinato un recupero di efficienza gestionale, in quanto gli indicatori sulla produttività del lavoro hanno rivelato un significativo miglioramento. In particolare, l'intensità del capitale, la produttività del lavoro, e l'utile netto sono aumentati. Il recupero della redditività risulta, quindi, essere correlato positivamente con l'andamento dell'economia<sup>47</sup>.

Si conferma, dunque, una minor efficienza delle gestioni pubbliche, caratterizzate da costi unitari più elevati e da una minor efficacia nelle scelte strategiche<sup>48</sup>.

L'avvio delle privatizzazioni mirava a rafforzare il settore industriale e a ridurre il debito pubblico. In particolare, il passaggio delle imprese pubbliche in mano ai privati ha generato delle entrate molto elevate permettendo di estinguere il 9,2% del debito pubblico<sup>49</sup>.

Il processo di privatizzazione nel nostro paese è stato complessivamente ben gestito, tramite procedure trasparenti e senza costi eccessivi. Inevitabilmente, le resistenze politiche e culturali ad una piena accettazione delle regole del mercato sono state notevoli, impedendo di cogliere a pieno i benefici di una maggior efficienza economica e tecnologica che ne sarebbero potuti derivare.

---

<sup>43</sup> BARUCCI E., *Le privatizzazioni in Italia e il ruolo dello Stato. Un bilancio e qualche prospettiva*, op. cit.

<sup>44</sup> BARUCCI E., *Le privatizzazioni in Italia e il ruolo dello Stato. Un bilancio e qualche prospettiva*, op. cit.

<sup>45</sup> BARUCCI E. e PIEROBON F., *Le privatizzazioni in Italia*, Roma, Carocci editore, 2007

<sup>46</sup> BARUCCI E. e PIEROBON F., *Le privatizzazioni in Italia: progetto o navigazione a vista? Recupero di efficienza o rendita?*, *Economia Italiana*, 2007

<sup>47</sup> BARUCCI E. e PIEROBON F., *Le privatizzazioni in Italia: progetto o navigazione a vista? Recupero di efficienza o rendita?*, op. cit.

<sup>48</sup> MICOSSI S., *Le privatizzazioni in Italia: qualche utile lezione*, 25 febbraio 2008, <https://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/item/202-le-privatizzazioni-in-italia-qualche-utile-lezione.html>

<sup>49</sup> ROSA D., *Quali sono i benefici delle privatizzazioni iniziate negli anni 90*, *Lettere*, *Il Sole 24 ore*, 13 gennaio 2015

### 1.3 La crisi finanziaria e il ruolo dello Stato “salvatore”

All’inizio del secondo semestre del 2007, il sistema finanziario internazionale veniva colpito da una crisi sistemica, definita come una delle crisi più gravi dopo quella economica che colpì il capitalismo mondiale nel 1929.

In quegli anni, lo sviluppo del mercato per il trasferimento del rischio di credito determinò, all’interno del sistema bancario, il passaggio da un modello di investimento definito “*originate and hold*” ad un modello “*originate to distribute*”. Nel primo metodo di investimento, la banca che erogava i prestiti li manteneva in bilancio fino alla scadenza, accantonando capitale a fronte del rischio di credito. Nel secondo metodo di investimento, invece, utilizzando le tecniche per il trasferimento del rischio di credito, la banca non tratteneva il credito fino alla scadenza, ma lo trasferiva alle banche di investimento che operavano fuori dal mercato regolamentato; il rischio di insolvenza dei mutui, dunque, venne trasferito al di fuori della banca. Fu proprio lo spostamento del rischio al di fuori delle banche una delle cause scatenanti la crisi.

Tale crisi ebbe origine dagli Stati Uniti e venne definita crisi *subprime*, cioè dei mutui erogati a clienti particolarmente rischiosi a causa dell’inconsistenza delle loro garanzie patrimoniali e reddituali, innescatasi nel settore immobiliare, in seguito alla decisione della Fed di alzare i tassi, in modo da poter fronteggiare le attese di crescita dell’inflazione. Dopo un lungo periodo di tempo, però, gran parte delle famiglie che beneficiavano dei mutui *subprime* non riuscirono più a pagare le rate dei relativi mutui.<sup>50</sup>

È evidente come la causa principale di tale crisi risiedeva nell’inefficienza dei meccanismi di vigilanza sugli intermediari finanziari e, nell’incapacità di impedire e contenere operazioni anomale. Essa, infatti, creò un dibattito globale su quanto fosse adeguata la regolamentazione dei mercati da parte dei governi.<sup>51</sup>

Negli anni successivi all’insorgere della crisi, maturò la convinzione circa la necessità di un intervento riformatore radicale in materia di regole prudenziali.<sup>52</sup>

Il verificarsi di una crisi determinò la necessità di un ritorno del settore pubblico nella sfera economica, capace di individuare interventi disciplinari che fossero in grado di ripristinare l’equilibrio attraverso meccanismi normativi e finanziari che non incidessero negativamente sulla realtà del mercato.

Appare, inoltre, evidente il bisogno di conciliare le regole della comunità internazionale e le nuove prospettive dell’azione interventistica pubblica.<sup>53</sup> In quest’ottica viene ripreso un concetto secondo cui: “*i mercati non sono né infallibili, né elementi di cui possiamo fare a meno. Sono fattori indispensabili di un’economia di produzione e della libertà individuale, ma possono deteriorarsi e devono quindi essere gestiti con estrema cura*”.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, op. cit.

<sup>51</sup> DERVI K., *Qual è il ruolo dello Stato?*, Il sole24ore, 2012

<sup>52</sup> BARBAGALLO C., *Crisi e regolamentazione finanziaria: cambiamenti e prospettive*, Banca d’Italia, 2019

<sup>53</sup> CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929 – 2009): il caso Italiano*, Cedam, 2009

<sup>54</sup> DAVIS J. “*Keynes offers us the best way to think about crisis*”, pubblicato dal *Financial Times*, 24 dicembre 2008

A fronte della delineata situazione di crisi, l'intervento pubblico fu necessario. In tale contesto si temette però un ritorno a forme di eccessiva ingerenza da parte dello Stato nel settore finanziario, sebbene tali misure di natura straordinaria avessero come obiettivo quello di fornire e aumentare la liquidità e la solidità del settore bancario e finanziario e assicurare credito all'economia, non la loro conquista.

Fondamentale era che le politiche economiche fossero in linea con i principi di mercato, assicurando la logica concorrenziale e l'apertura al libero scambio.

La grave crisi del 2008 riportò sulla scena l'intervento dello Stato, mettendo nuovamente in luce il dibattito tra Stato ed economia, sull'opportunità di uno Stato imprenditore o di uno Stato regolatore, individuando i punti deboli di quest'ultimo con la messa a nudo di numerosi "fallimenti della regolazione". Per evitare il verificarsi di effetti sistemici, vennero adottate misure urgenti di sostegno a favore delle istituzioni finanziarie sotto forma di ausili finanziari, ricapitalizzazioni, garanzie indirette o dirette degli Stati e altre forme di intervento non facenti parte degli strumenti ordinariamente previsti dal modello di Stato regolatore. Lo Stato regolatore, in breve, ha ceduto il ruolo allo Stato salvatore, con la sua "mano invisibile" e pesante, che si pone come obiettivo non quello di negare il valore del mercato ma, al contrario, ripristinarne il corretto funzionamento.<sup>55</sup> È stata, dunque, avvertita la necessità di stabilire misure in grado di riportare nuovamente la fiducia nel rapporto tra banche e risparmiatori – investitori.<sup>56</sup>

I meccanismi di intervento prevedevano soluzioni che fossero più conformi al mercato, fondate su prestiti garantiti dallo Stato e riduzioni fiscali sul capitale investito, prevedendo la possibilità per lo Stato di diventare azionista delle società che erano coinvolte nei processi di salvataggio.<sup>57</sup>

Una delle prime iniziative messe in atto dal Governo italiano avvenne con il d.l. 9 ottobre 2008, n.155, contenente "*misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali*", che è stato poi convertito in legge il 4 dicembre 2008, n.190.<sup>58</sup>

Tale disposizione normativa rappresentava, dunque, un sostanziale ingresso dello Stato nel capitale delle banche creando una riduzione nell'autonomia degli intermediari finanziari. Successivamente, venne emanato il d.l. 13 ottobre 2008, n.157, recante "*ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio*"<sup>59</sup>.

In base a tale legge, è prevista, dunque, l'erogazione di finanziamenti da parte della Banca d'Italia, garantiti dallo Stato, per fronteggiare crisi di liquidità.<sup>60</sup>

Attraverso queste leggi venne consentita la possibilità al Ministero dell'Economia e Finanza di garantire aumenti di capitale per le banche italiane che fossero caratterizzate da situazioni di inadeguatezza

---

<sup>55</sup> CLARICH M., *Populismo, sovranismo e stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, Rivista della regolazione dei mercati, op. cit.

<sup>56</sup> CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929 – 2009): il caso Italiano*, op. cit.

<sup>57</sup> NAPOLITANO G., *il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale dir. amm.*, 2008

<sup>58</sup> CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929 – 2009): il caso Italiano*, op. cit.

<sup>59</sup> CERA M., *La crisi finanziaria, le banche e l'intervento dello Stato fra leggi, ibridismi e perfetti*, il Mulino, Fascicolo 1, 2009

<sup>60</sup> CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929 – 2009): il caso Italiano*, op. cit.

patrimoniale precedentemente accertate dalla Banca di Italia. Le azioni detenute erano privilegiate e senza diritto di voto.

Il ruolo dello Stato, nonostante le leggi, non risultò essere definito in modo chiaro, oltre al fatto che il suo ingresso nel capitale delle banche aveva determinato un passo indietro rispetto agli eventi recentemente accaduti nei quali si era realizzato il processo di privatizzazioni degli enti creditizi. In questo senso, venne considerato legittimo il timore di un ritorno dei pubblici poteri sulle gestioni degli appartenenti al settore. Tale timore venne poi accentuato soprattutto dal rischio di una perdita di autonomia dei soggetti bancari qualora decidessero di ricorrere agli interventi pubblici per fronteggiare la crisi.<sup>61</sup>

Nasce la convinzione dell'impossibilità per lo Stato di rimanere indifferente a tale crisi finanziaria. A tale specifico riguardo, vi è la conferma della necessità della vigilanza pubblica, dei rischi di un'eccessiva deregulation del sistema finanziario, dell'esigenza di tutelare gli interessi generali coinvolti attraverso un principio imperativo di ordine pubblico bancario.<sup>62</sup>

Il presupposto per l'esercizio dell'attività finanziaria risiede nella realizzazione di un'organizzazione in cui il governo societario e i controlli contribuiscano al buon funzionamento dell'impresa bancaria.

Le ragioni della crisi vengono individuate nell'inefficienza della governance degli appartenenti al settore, oltre che alla mancata specializzazione di questi ultimi. Vengono, dunque, alla luce nuove forme di intervento pubblico in grado di integrare i processi di autoregolazione, in seguito all'incapacità dei processi di armonizzazione di raggiungere l'obiettivo.

Cresce l'idea di introdurre nell'ordinamento finanziario globale dei provvedimenti capaci di realizzare una coesione nell'adottare politiche di vigilanza.

È in tale dimensione che ritorna il dibattito tra diritto comunitario e diritto nazionale e in cui rientra il c.d. *principio di sussidiarietà*, ovvero un criterio in base al quale viene definita idonea l'attuazione del "governo dell'economia". In particolare, vengono stabiliti gli ambiti entro i quali può essere attuata la potestà normativa degli Stati membri, facendo riferimento anche alle competenze adottate nella Comunità. La Comunità interviene "*soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri*". Qualora, dunque, lo Stato non sia in grado di regolare una determinata materia, vi è la possibilità di demandare tale disciplina alla Comunità.<sup>63</sup>

Può accadere, inoltre, nel caso in cui debbano essere adottati specifici interventi dispositivi su delicate questioni interpretative circa i rapporti tra la normativa europea e quella nazionale, che questi vengano nuovamente affidati alla Comunità. È in tale situazione di emergenza che si cerca di tutelare gli interessi essenziali, seguendo quanto stabilito dalle normative della Comunità.

---

<sup>61</sup> CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929 – 2009): il caso Italiano*, op. cit.

<sup>62</sup> CERA M., *La crisi finanziaria, le banche e l'intervento dello Stato fra leggi, ibridismi e perfetti*, op. cit.

<sup>63</sup> CERA M., *La crisi finanziaria, le banche e l'intervento dello Stato fra leggi, ibridismi e perfetti*, op. cit.

Questo nuovo modello di Stato viene pensato come uno strumento temporaneo eccezionale volto al superamento dell'attuale crisi finanziaria ed economica. Sebbene queste iniziative abbiano come obiettivo quello di riportare stabilità e ordine all'interno di un paese, presentano comunque dei punti critici. In particolare, le misure adottate con l'obiettivo di aumentare la patrimonializzazione e la liquidità degli operatori potrebbero determinare anche comportamenti di azzardo morale, in quanto vi è sempre la possibilità di ricorrere al soccorso pubblico in caso di scelte di investimento sbagliate. Allo stesso modo, l'ingresso dello Stato nel capitale delle banche potrebbe comportare una riduzione di valore per gli azionisti privati. È, dunque, importante cercare una combinazione tra queste misure per evitare un prolungamento della crisi finanziaria ed economica.<sup>64</sup> Il rischio, infatti, è che tali iniziative possano portare i mercati ad irrigidirsi, riducendo gli incentivi ai processi di globalizzazione economica e innovazione finanziaria. Gli interventi si sostanziano, dunque, in un monitoraggio del rispetto delle regole di trasparenza stabilite e capaci di offrire soluzioni coesive ed omogenee. È in quest'ottica che vi è un ripensamento del ruolo dello Stato, che da "regolatore" diventa, in un certo senso, "salvatore" e "innovatore", in grado di ristabilire e assicurare nuovamente stabilità al mercato finanziario a seguito della profonda crisi.

#### **1.4 Il nuovo ruolo dello Stato investitore: la Pandemia da Covid – 19**

La crisi economica da coronavirus nasce come conseguenza non di un'eccessiva speculazione o un'inadeguata gestione dei mercati, ma è, appunto, il frutto di una crisi sanitaria dovuta al Covid – 19. La crisi connessa alla diffusione della pandemia ha generato grandi ripercussioni economiche e sociali in tutto il mondo.<sup>65</sup>

L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato lo stato di pandemia in relazione alla diffusione in tutto il mondo del Covid – 19. Al fine di evitare la diffusione di tale virus sono state adottate una serie di misure volte proprio al contenimento dei contagi.

Sebbene il distanziamento sociale contribuisca a contenere il contagio, allo stesso tempo comporta gravi conseguenze sull'attività economica e finanziaria del paese. In particolare, il verificarsi della pandemia e delle relative misure di contenimento adottate hanno determinato una riduzione della domanda e dell'offerta, con una conseguente crisi anche del sistema finanziario, ossia dei mercati e delle banche.<sup>66</sup> Si possono, inoltre, avere effetti anche sulle finanze pubbliche, che derivano dalle misure attuate per fronteggiare la situazione di emergenza e per sostenere i redditi di famiglie e imprese, il corretto funzionamento dei mercati e il flusso di credito all'economia.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> NAPOLITANO G., *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, Opinioni, dir. amm. 4/2009

<sup>65</sup> Consob: <https://www.consob.it/web/investor-education/crisi-covid-19>

<sup>66</sup> Consob: <https://www.consob.it/web/investor-education/crisi-covid-19>

<sup>67</sup> Consob: <https://www.consob.it/web/investor-education/crisi-covid-19>

Tali misure, infatti, hanno determinato un impatto rilevante in ambito economico e sociale in base al quale lo Stato è stato chiamato a svolgere un ruolo di sostegno non indifferente.

È stato necessario, dunque, istituire un sistema organizzato in modo più efficiente e capace di gestire la complicata transazione economica, ecologica, sociale e digitale. In risposta alla Pandemia, pertanto, è stato inevitabile attuare ampie misure a sostegno di imprese e famiglie, riaprendo il dibattito sul ruolo dello Stato.

Lo Stato deve, dunque, essere presente attraverso un sostegno temporaneo e formazione. È in questa dimensione che si ritiene necessario rivedere il ruolo dello Stato in un'ottica differente, quella dello Stato investitore, chiamato a fornire provvedimenti e aiuti che siano in grado di garantire un risollevarlo del sistema economico, sanitario e sociale.

Lo Stato, infatti, durante tale periodo ha investito ingenti risorse che potessero aiutare aziende, famiglie e istituzioni sanitarie a fronteggiare il periodo di crisi. Ad esempio, con la legge n.34 del 19 maggio 2020 è stato istituito il “Fondo Rilancio”, con l'obiettivo di contenere gli effetti negativi derivanti dall'emergenza Covid e gestito da cassa depositi e prestiti. Esso è finalizzato alla concessione di aiuti sotto forma di contributo a fondo perduto a favore delle imprese che svolgono in via prevalente attività di commercio al dettaglio.

La pandemia ha avuto importanti ripercussioni sul sistema sanitario nazionale anche in termini di spesa. In ambito sanitario, infatti, secondo quanto riportato nel Def e al netto degli investimenti previsti nel Recovery Fund, è prevista una spesa complessiva per la sanità di circa 20,2 miliardi di euro.<sup>68</sup>

In questo senso, la Pandemia ha determinato un maggior peso del ruolo dello Stato come garante di fronte ai grandi problemi in cui si è visto coinvolto tutto il mondo, intervenendo nei sistemi economici e nelle limitazioni delle libertà individuali. Tale emergenza sanitaria ha determinato il più grande intervento pubblico dello Stato nel secondo dopoguerra: la spesa globale ammonta a circa 16 trilioni di dollari dall'inizio della pandemia, un valore che risulta essere pari a circa il 20% del PIL mondiale.

Come riportato dal governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco: *“Abbiamo avuto un aumento del debito straordinario in quest'anno di emergenza, è servito un intervento pubblico a livello europeo di sostegno per la ripresa. Il ruolo dello Stato dopo la pandemia sarà sicuramente diverso da quello visto finora. Anche prima avevamo uno Stato molto presente nell'economia, intorno al 45%, che è una dimensione particolarmente ampia. Ma adesso il ruolo cambierà, necessariamente”*.

L'interventismo pubblico viene, infatti, visto come risposta alle incertezze e ai dubbi del momento, e si traduce in un condizionamento più accentuato del libero svolgersi degli scambi e in una selezione più dettagliata degli investimenti provenienti dall'estero.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Governo e Parlamento: [https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo\\_id=95007](https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=95007)

<sup>69</sup> FIORDIPONTI F., *La situazione d'emergenza, necessità e occasione per potenziare i meccanismi di golden power*, *dirittobancario.it*, 2021, [https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2021/10/fiordiponti\\_f\\_la\\_situazione\\_demergenza\\_necessita\\_e\\_occasione\\_per\\_potenziare\\_i\\_meccanismi\\_di\\_golden\\_power\\_2021.pdf](https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2021/10/fiordiponti_f_la_situazione_demergenza_necessita_e_occasione_per_potenziare_i_meccanismi_di_golden_power_2021.pdf)

La missione degli Stati è quello di adottare ogni iniziativa possibile rispettando i principi presenti all'interno delle Carte Costituzionali.<sup>70</sup> È importante, dunque, cercare di trovare un equilibrio con i principi di libertà di circolazione dei capitali presenti all'interno dei trattati europei.

Per favorire la ripartenza del sistema produttivo italiano sono state introdotte misure urgenti nell'ambito dell'accesso al credito e poteri speciali nei settori di rilevanza strategica e di giustizia.

Tra le misure adottate dal Governo per far fronte alla Pandemia vi è il rafforzamento del c.d. *Golden Power*, ossia il sistema di poteri speciali di intervento dello Stato che è stato introdotto con il decreto legislativo n.21 il 15 marzo 2012.

A causa della pandemia, le perdite di valore di molte società italiane, quotate e non quotate, sono state notevoli e, proprio per questo, si è ritenuto indispensabile attuare una serie di misure volte ad evitare un possibile impatto dannoso. Con il decreto legislativo n.23 dell'8 aprile 2020 è stato istituito il c.d. *Decreto Liquidità* convertito in legge con l.n.40/2020, il quale ha determinato un ampliamento nell'ambito dei controlli precedentemente esistenti nell'ordinamento, estendendo anche il numero di settori e soggetti sottoposti a verifiche, i poteri ispettivi e le sanzioni, con l'obiettivo di proteggere quegli asset ritenuti strategici.<sup>71</sup>

L'intento del *golden power* era quello di razionalizzare e circoscrivere l'esercizio dei poteri di vigilanza sulle acquisizioni straniere e di risolvere le incongruità presenti con il diritto comunitario derivante dal regime della *golden share*.

La pandemia, infatti, ha determinato un maggior utilizzo dei poteri speciali; sotto la spinta dell'emergenza Covid – 19 e su sollecitazione della Comunicazione della Commissione UE del 26 marzo 2020, tali poteri sono stati rafforzati con l'obiettivo di tutelare l'interesse nazionale.<sup>72</sup>

Con il Decreto Liquidità all'interno degli articoli 15,16 e 17 vi è un'estensione significativa *del golden power*. In particolare, gli ambiti di riferimento sono i seguenti:

- Ampliamento dei settori
- Dilatazione degli obblighi di notifica
- Incremento dei soggetti tenuti alla notifica
- Avviamento della procedura d'ufficio
- Estensione dei poteri della Consob<sup>73</sup>

Con riferimento al primo aspetto, il campo di applicazione delle prerogative del governo è stato ampliato introducendo un numero significativo di settori, quali assicurativo, creditizio, finanziario, sanitario e alimentare.

---

<sup>70</sup> FIORDIPONTI F., *La situazione d'emergenza, necessità e occasione per potenziare i meccanismi di golden power*, op. cit.

<sup>71</sup> GARDA E., *il Decreto Liquidità rafforza il Golden Power*, Wolters Kluwer, *altalex.com*, 27/04/2020

<sup>72</sup> SANDULLI A., *Il Golden Power al tempo dell'emergenza Covid-19. Uno strumento camaleontico a protezione del tessuto economico*, Luiss Open, 2020, <https://open.luiss.it/2020/07/21/il-golden-power-al-tempo-dellemergenza-covid-19-uno-strumento-camaleontico-a-protezione-del-tessuto-economico/>

<sup>73</sup> GARDA E., *il Decreto Liquidità rafforza il Golden Power*, op. cit.

Per quanto concerne il secondo ambito di applicazione, l'art 15 del Decreto Liquidità determina l'ampliamento degli atti sottoposti a notifica; in particolare, l'acquisizione di partecipazioni di controllo in società che detengono beni o rapporti nei cinque settori strategici stabiliti all'interno del Regolamento 2019/452/UE; le delibere che comportano modifiche del controllo, della titolarità o della disponibilità di *assets* nei cinque settori strategici.<sup>74</sup>

Nell'ambito di incremento dei soggetti tenuti alla notifica, fino al 31 dicembre 2020 le misure di protezione adottate vengono fatte valere non soltanto per le imprese di paesi extra – UE ma anche per le imprese degli Stati membri dell'Unione, con riferimento alle acquisizioni che conferiscono il controllo dell'impresa e, per i soli paesi extra – UE, anche per quelle superiori al 10% della partecipazione.<sup>75</sup> L'acquisto di quote societarie, inoltre, è subordinato ad una procedura amministrativa in cui è prevista la notifica alle istituzioni pubbliche. Nel caso in cui sia omessa la notifica o nei casi di violazione della stessa, l'esecutivo può esercitare d'ufficio i poteri speciali.

L'art. 17 del Decreto Liquidità, infine, attribuisce alla Consob maggiori strumenti di controllo e di intervento, anche nei confronti di operazioni che riguardano piccole e medie imprese.

Attraverso l'utilizzo di questi poteri speciali si giunge ad una nuova idea dello Stato, il quale oltre ad essere un "guardiano notturno" viene definito Stato erogatore dei servizi pubblici a carattere sociale.

La Commissione UE, in questo senso, si è servita delle prerogative di *soft law* in modo da attuare una vigilanza più serrata sugli investimenti esteri, attraverso un potenziamento dei controlli dello Stato nei settori economici e nei confronti degli investitori esteri, anche intracomunitari. È possibile, dunque, osservare come l'intervento pubblico focalizzi la sua attenzione sulla stabilità dei mercati assicurando lo sviluppo dell'economia in condizioni favorevoli.

L'intervento dello Stato si concretizza in un sistema di controllo, con fini di pubblico interesse, sintetizzati dai concetti di sicurezza ed ordine pubblico.<sup>76</sup>

In quest'ottica si riporta alla luce il dibattito sull'efficienza di tali misure interventistiche poiché, se da un lato, le crisi economiche hanno sempre determinato un successivo potenziamento del ruolo dello Stato nell'economia, dall'altro, un monitoraggio ordinario del pubblico sul privato potrebbe determinare delle problematiche all'interno di un mercato ormai globalizzato.

“Negli ultimi anni, l'Italia è stata protagonista di numerose politiche interventistiche *nell'equity* dello Stato e nell'applicazione del *golden power*. La pandemia ha sospeso le *policy* europee sull'intervento dello Stato in economia e la disciplina degli aiuti con capitali pubblici.

L'intervento dello Stato nell'economia deve essere collegato con la logica europea: dobbiamo aspirare alla creazione di campioni continentali per avere una scalata competitiva adeguata e che riesca a far rimanere economicamente protagonista l'Italia nell'Europa e l'Europa nel mondo.

---

<sup>74</sup> GARDA E., *il Decreto Liquidità rafforza il Golden Power*, op. cit.

<sup>75</sup> SANDULLI A., *Il Golden Power al tempo dell'emergenza Covid-19. Uno strumento camaleontico a protezione del tessuto economico*, op. cit.

<sup>76</sup> FIORDIPONTI F., *La situazione d'emergenza, necessità e occasione per potenziare i meccanismi di golden power*, op. cit.



Quale deve essere allora il profilo dell'*equity* di Stato? La presenza pubblica deve essere mirata e centellinata nell'intervento diretto. La storia ha dimostrato che lo Stato è virtuoso quando sa stimolare dietro le quinte l'economia, con disciplina e visione, evitando il più possibile il protagonismo nel capitale delle imprese. Mai come ora serve mettere le ingenti risorse a disposizione nelle mani dei soggetti più capaci ad aiutare le aziende a rilanciarsi e ad uscire dalla crisi<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> SAMBUCCO R., *L'interventismo statale in economia? Va ricondotto a una logica europea*, Il Sole 24 Ore, Marzo 2021

## CAPITOLO 2 – IL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE DI POSTE ITALIANE

### 2.1 La nascita del servizio postale

Fin dall'antichità, la necessità di comunicare e intrattenere rapporti determinarono la nascita dei servizi postali, i quali, inizialmente, venivano utilizzati esclusivamente per esigenze governative. La prima metà dell'Ottocento fu un periodo di grandi cambiamenti all'interno del settore delle comunicazioni. L'aumento dei traffici commerciali comportò nuove sfide ed esigenze che fossero in grado di adattarsi ad una domanda di servizi crescente sia sotto il punto di vista quantitativo che qualitativo.<sup>78</sup>

Tra il 1818 e il 1819, inoltre, venne istituita la Direzione Generale delle Poste, attraverso la quale, l'organizzazione postale trovò la sua prima applicazione.

In particolare, una delle prime novità in ambito postale avvenne nel 1840 attraverso l'istituzione di una riforma britannica per mano di Rowland Hill, il quale istituì una tariffa unica (più economica rispetto a quella precedente) per tutto il Regno Unito e l'uso del francobollo<sup>79</sup>. L'economicità del servizio segnò un aumento notevole del traffico postale con un incremento delle entrate per le Poste e un beneficio sociale dovuto all'aumento delle comunicazioni.<sup>80</sup>

Successivamente, nel 1856, la Direzione Generale delle Poste venne assorbita dal Ministero dei lavori pubblici, andando a ricoprire il settore tecnico – industriale.<sup>81</sup>

Tramite la proclamazione del regno d'Italia si realizzò il processo di unificazione nazionale, il quale diede il via ad un processo di riorganizzazione dell'amministrazione pubblica, sulla base di schemi unitari ma provvisori secondo una certa gradualità<sup>82</sup>. Tale processo coinvolse anche i servizi postali, che in quegli anni si trovavano sotto la guida del direttore generale Giovanni Battista Barbavara di Gravellona.

Fu in tale contesto che avvenne una modifica del servizio postale con legge 5 maggio 1862, n.604, la c.d. riforma postale. Attraverso tale legge, vennero istituite le "Regie Poste" del Regno d'Italia, all'interno delle quali erano presenti le amministrazioni postali degli stati preunitari.<sup>83</sup> Esse nacquero nelle vesti di un'azienda autonoma a cui venne attribuita la gestione dei servizi postali e telegrafici statali, rappresentando una conseguenza dell'unificazione del Paese avvenuta negli anni precedenti.<sup>84</sup>

Ricoprendo il ruolo di azienda autonoma, essa si caratterizzarono come un'organizzazione amministrativa differente da quella statale ma comunque sottoposta al controllo dello Stato.

---

<sup>78</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano in Le poste in Italia, da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, a cura di V. CASTRONOVO, Editore Laterza, 2003

<sup>79</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

<sup>80</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

<sup>81</sup> GIANNETTO M., *Ministero delle poste e telegrafi*, (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1992

<sup>82</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

<sup>83</sup> Sito Ufficiale di Poste Italiane: *Poste italiane e il suo patrimonio culturale*: <https://www.posteitaliane.it/it/storia-poste-archivio.html>

<sup>84</sup> Sito ufficiale di Poste italiane: *Poste italiane: storia e prospettive future*: <https://www.laveracronaca.com/focus/poste-italiane-storia-e-funzioni/>

Vennero, infatti, istituite al fine di facilitare l'esercizio di alcune attività economiche garantendo una maggiore autonomia e individualità sul piano strutturale.

A seguito dell'unità d'Italia, infatti, le poste incorporarono le aziende di servizi postali dei regni annessi costituendo un ente nazionale in cui le poste vennero organizzate come un'amministrazione centrale dello Stato con l'obiettivo di riorganizzare e integrare i servizi postali che prima si trovavano sotto il dominio dei diversi regni. Da quel momento, le Poste ricoprirono un ruolo fondamentale e contribuirono notevolmente allo sviluppo culturale, sociale ed economico del Paese. In particolare, vennero organizzate come un'amministrazione centrale dello Stato, basandosi sul concetto di servizio postale pubblico, in grado di offrire servizi su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo di tale ente era quello di garantire la comunicazione tra i cittadini, assicurando l'inviolabilità dei contenuti.

Con l'affermazione di tale legge vennero istituiti alcuni principi basilari: la concezione del servizio pubblico; la creazione del monopolio statale tramite l'abolizione delle concessioni private; la tutela della privacy della corrispondenza; introduzione di una tariffa unica tramite l'uso del francobollo.

Dal punto di vista amministrativo, venne istituita una Direzione Generale con l'obiettivo di dirigere 18 direzioni compartimentali e 2.383 direzioni locali.

I servizi postali, inizialmente, si caratterizzavano per lo smistamento, la raccolta, il trasporto e la distribuzione di pacchi, raccomandate e vagli postali. Grazie allo sviluppo della rete ferroviaria, il traffico della corrispondenza divenne sempre più sicuro e rapido.

Negli anni successivi, si svilupparono nuove opportunità per l'evoluzione e il potenziamento dei servizi postali. Sebbene fino a quel momento vi era la possibilità di riunire gli edifici sotto un'unica amministrazione e, dunque, dipendenti dallo stesso ministero, in direzioni generali appartenenti a quel ministero, con un decreto del 1866, venne definita la possibilità, per le direzioni generali più vaste e con uffici presenti in tutto lo Stato, di ottenere un elevato grado di autonomia amministrativa<sup>85</sup>. Tali direzioni vennero definite direzioni generali esterne, continuando a far parte dell'amministrazione centrale, ma non essendo considerate uffici interni del ministero di appartenenza.<sup>86</sup> Tale struttura organizzativa si rivelò rispondente alle caratteristiche tipiche dell'amministrazione postale ed entrò in vigore il 1° gennaio 1870. Il ministero dei Lavori pubblici risultava essere suddiviso in tre direzioni generali interne (per le Strade, le Opere idrauliche e le Ferrovie) e due direzioni esterne (le Poste e i Telegrafi)<sup>87</sup>.

Tramite tale riforma, vennero stabiliti dei caratteri che caratterizzarono gli ordinamenti successivi del servizio postale, fondati sulla base di una politica di continua evoluzione e diffusione territoriale dei pubblici servizi.

Il continuo sviluppo dei traffici commerciali portò alla luce la necessità di intensificare i contatti e gli scambi di corrispondenza fra le nazioni. Divenne, dunque, fondamentale uniformare le normative

---

<sup>85</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

<sup>86</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

<sup>87</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

postali. È in tale contesto che venne presentata la proposta statunitense di attribuire unicità al sistema postale; infatti, nel 1874 si tenne un congresso a Berna, in Svizzera, nel quale venne istituita l'Unione Generale delle Poste, con l'adesione di 21 Paesi compresa l'Italia. Sulla base di tale istituzione, i paesi aderenti formarono un "unico territorio" in relazione al traffico postale e dei vaglia.

Nel 1878 si tenne un congresso a Parigi nel quale venne modificato il nome dell'Unione Generale delle Poste in Unione Postale Universale. L'Unione Postale ottenne due risultati: uniformare le organizzazioni postali, le tariffe postali e le unità di peso di tutti i paesi aderenti; e riconoscere l'inviolabilità della corrispondenza.<sup>88</sup>

Con la legge 27 maggio 1875, n.2779, ebbero origine le Casse di Risparmio Postali con l'obiettivo di raccogliere risparmi dal pubblico, i quali venivano conferiti alla Cassa Depositi e Prestiti.<sup>89</sup> Esso nacque, inizialmente, nei comuni in cui non vi erano istituti di credito e successivamente venne istituito in tutto gli uffici postali.

Il Servizio delle Casse Postali di Risparmio era amministrato dalla Direzione Generale delle Poste. Tale servizio divenne una fonte di entrate di notevole importanza per l'amministrazione postale, grazie anche all'istituzione del servizio dei vaglia internazionali. Dal 1876 fino ai primi anni del Novecento, l'attività svolta dalle Casse Postali di Risparmio subì una crescita notevole. L'istituzione di tale servizio determinò una vera e propria rivoluzione nel modello del risparmio italiano, all'interno del quale le Poste fornivano due servizi fondamentali: il servizio postale e il servizio di raccolta e gestione dei risparmi privati. Tali servizi vennero definiti "parabancari". In questo modo, il servizio postale iniziò a fare concorrenza agli istituti bancari, attraverso l'emissione dei libretti di risparmio, i quali assicuravano una forma di deposito finanziario più sicura.

Sulla base dei caratteri di specialità e autonomia di cui godevano le Poste e i Telegrafi, si sviluppò la convinzione della necessità di istituire un apposito ministero<sup>90</sup>. Fu in tale contesto che Alfredo Baccarini, ministro dei Lavori pubblici dal 1878 al 1883, propose l'istituzione di un ministero delle Poste e dei Telegrafi e un ministero per l'esercizio delle Ferrovie.

Successivamente, con il decreto 10 marzo 1889, n.5973 la Direzione Generale delle Poste e Telegrafi venne scorporata dal Ministero dei lavori pubblici e venne istituito il Ministero delle Poste e Telegrafi con il fine di creare una rete di uffici che occupasse tutto il territorio nazionale.

Le motivazioni alla base di tale trasformazione risiedevano, in primo luogo, nella volontà di assicurare una migliore efficienza dei due servizi sotto un'unica direzione tramite una divisione e organizzazione del lavoro. Il ministero dei Lavori pubblici, infatti, si trovava a dover gestire troppe materie,

---

<sup>88</sup> Archivio di Poste Italiane: *Dall'inizio del XVII secolo fino alla fine del XIX: i primi passi delle poste nazionali e la nascita delle Poste Italiane*:

<https://web.archive.org/web/20080527015513/http://www.poste.it/azienda/storia/solotesto/solotesto2.6.html>

<sup>89</sup> CASTRONOVO V. (a cura di), *Storia della posta in Italia. Da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, Bari, Laterza, 2004.

<sup>90</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

ed era impensabile che un solo ministro potesse provvedere a tutte le decisioni degli affari di competenza<sup>91</sup>. Vi era quindi l'intenzione di istituire un ministero specifico a cui attribuire le amministrazioni delle Poste e dei Telegrafi.

Come riportato da Crispi all'interno del decreto *“si riconobbe che i servizi delle poste e dei telegrafi, per lo sviluppo acquistato, costituiscono ormai dei ricchi mezzi di civiltà, e che le direzioni generali, vivendo*

*come di vita propria e con una esistenza quasi autonoma e indipendente per la parte amministrativa, non corrispondono a un concetto correttissimo delle libere istituzioni, imperocchè la responsabilità politica delle amministrazioni dello Stato spetta unicamente ai Ministri, né lo Statuto può riconoscere amministrazioni irresponsabili”*<sup>92</sup>.

In particolare, tra coloro che sostennero tale istituzione vi era, da un lato, la visione dell'amministrazione postelegrafica come pubblico servizio, gestito dallo Stato, in cui dovevano essere stabiliti criteri di speciale amministrazione, dall'altro, l'amministrazione veniva pensata come un organismo politico dello Stato incaricata di svolgere funzioni di potere pubblico<sup>93</sup>. Ciò avrebbe consentito, inoltre, un contenimento delle spese e un maggiore controllo.

Tramite tale decreto, avvennero delle modifiche all'interno della struttura del Ministero; venne istituito un unico consiglio di amministrazione per entrambi i servizi; l'amministrazione centrale venne articolata in dieci divisioni; si verificò un accentramento in organi a competenza generale per gli affari di comune interesse dei due servizi<sup>94</sup>.

A seguito dell'istituzione del ministero delle poste venne emanato un Testo Unico delle leggi e dei regolamenti postali contenente le norme volte a regolare il servizio postale, emanazione che non si verificò nel caso dei servizi telegrafici<sup>95</sup>.

Nel 1905 si verificò una riduzione della tariffa ordinaria delle lettere, riportata a 15 centesimi dopo essere stata aumentata provvisoriamente per circa 40 anni. La nascita dei francobolli commemorativi e delle cartoline illustrate aumentarono l'importanza e l'utilizzo dei servizi postali.

Con l'avvento del primo conflitto mondiale, si accelerò il dibattito circa l'organizzazione del servizio postale e telegrafico e si cercò, dunque, di pensare in quale ambito le comunicazioni avrebbe dovuto svilupparsi.<sup>96</sup> Il mondo della posta e della telegrafia era caratterizzato da una serie di questioni, tra le quali “l'industrializzazione” del servizio, intesa come un sistema orientato all'efficienza e alla produttività puntando alla diminuzione dei costi generali.

---

<sup>91</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

<sup>92</sup> Archivio di Poste Italiane: *Dall'inizio del XVII secolo fino alla fine del XIX: i primi passi delle poste nazionali e la nascita delle Poste Italiane*, op. cit.

<sup>93</sup> GIANNETTO M., *Il Ministero delle poste e dei Telegrafi*, op. cit.

<sup>94</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

<sup>95</sup> FILANCI F. e ANGELLIERI E., *I servizi postali in Italia, storia e tariffe, 1861-1985*, Edizione II foglio dell'UFS, 1985

<sup>96</sup> GIUNTINI A., il periodo fra le due guerre in *Le poste in Italia, da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, a cura di V. CASTRONOVO, Editore Laterza, 2003

Allo scoppio della Prima guerra mondiale si rese necessario mettere in piedi un servizio di posta militare. Nel 1914, infatti, venne nominata un'apposita commissione con il compito di provvedere all'organizzazione della posta militare, prevedendo che di lì a poco tale servizio sarebbe stato necessario<sup>97</sup>. Nel complesso, nonostante la poca preparazione e il poco tempo, il personale venne addestrato e riuscì a rispondere alle aspettative dei comandi militari, ottenendo un buon risultato.

Negli stessi anni nacque il servizio di conto corrente postale, permettendo di effettuare operazioni di deposito e prelievo di capitale.

Al termine del conflitto mondiale, l'Italia visse un periodo di forte instabilità sociale e di abbassamento della qualità del servizio che interessò anche il settore postale. Al tempo stesso, nonostante le numerose e importanti difficoltà, vi era la forte esigenza di migliorare la rete postale e telegrafica.<sup>98</sup>

Fu in questi anni che si verificò una forte polemica contro un'eccessiva burocrazia, alla quale si opposero le virtù di efficienza e produttività. Si andava, così, affermando la convinzione di una necessaria riforma della burocrazia postale<sup>99</sup>. Era fondamentale, infatti, che il servizio postale assumesse un carattere "industriale" attuando una burocrazia più leggera.

Il problema più grave riguardò l'andamento economico dell'azienda negli anni successivi al conflitto. Durante gli anni della guerra, infatti, i prodotti postali non realizzavano più gli stessi numeri degli anni precedenti determinando un forte disavanzo e una riduzione del traffico complessivo. Il periodo postbellico, infatti, fu un momento di grande riflessione e maturazione per i successivi progressi del servizio postale. Alla fine della guerra il numero di dipendenti era cambiato notevolmente; fra il 1915 e il 1921 l'organico dell'amministrazione postelegrafica aveva assistito ad un incremento da 40.690 unità a 49.576.<sup>100</sup> Le spese per il mantenimento del personale passarono dal 49% della spesa ministeriale nel 1907 – 1908 al 65% negli anni 1922 – 1923.<sup>101</sup>

Passare la gestione del servizio in mano ai privati sarebbe stata la soluzione più semplice a tutti i problemi che interessavano il settore. Tale soluzione, però, avrebbe determinato un importante sfolgimento del personale determinando il malcontento di tutti i lavoratori.

Una gestione autonoma dell'azienda avrebbe permesso di reinvestire i profitti nell'azienda stessa, garantendo allo Stato la possibilità di esercitare funzioni di controllo e di vigilanza.<sup>102</sup> Tale autonomia avrebbe determinato una semplificazione del servizio e delle procedure decisionali.

Tali proposte, però, non trovarono una loro concreta applicazione che, invece, si verificò solo con l'avvento del fascismo. Al momento della presa di potere, ancora vi era un quadro ben definito e organico

---

<sup>97</sup> GIUNTINI A., *il periodo fra le due guerre*, op. cit.

<sup>98</sup> GIUNTINI A., *il periodo fra le due guerre*, op. cit.

<sup>99</sup> GIUNTINI A., *il periodo fra le due guerre*, op. cit.

<sup>100</sup> GIUNTINI A., *il periodo fra le due guerre*, op. cit.

<sup>101</sup> GIUNTINI A., *il periodo fra le due guerre*, op. cit.

<sup>102</sup> GIUNTINI A., *il periodo fra le due guerre*, op. cit.

di riforma politica e amministrativa dello Stato. Proprio per tale motivo, l'operazione di riorganizzazione dello Stato si svolse in "maniera frammentaria" e senza un "criterio ispiratore unico"<sup>103</sup>.

Durante tale periodo, infatti, come in ogni altro settore dell'economia, vennero avanzate le istanze di natura privatistica con l'obiettivo di suddividere le attività tra Stato e privati: le lettere, i servizi telegrafici e bancari in mano allo Stato e i telefoni, i pacchi, le riscossioni per conto di terzi e le commissioni in mano ai privati<sup>104</sup>.

Durante il fascismo, nel 1924, il Ministero delle poste e dei telegrafi venne trasformato in *Ministero delle Comunicazioni* con un'implementazione della rete sotto la direzione di Mussolini. Il nuovo Ministero presentava al suo interno le Ferrovie dello Stato, la Marina mercantile e le Poste e Telecomunicazioni.

La decisione di porre insieme le tre amministrazioni aveva determinato un grande cambiamento all'interno dell'organizzazione burocratica, segnando uno spostamento della gestione politica e tecnico - amministrativa delle aziende autonome fuori dall'amministrazione, sull'asse ministro - consigli di amministrazione.<sup>105</sup>

Le ragioni dell'istituzione del ministero delle Comunicazioni rispondevano a un'esigenza di autonomia in cui le aziende postale e telegrafica da un lato, e telefonica dall'altro, venivano sottoposte alle dipendenze di un unico direttore generale. In particolare, si volevano sviluppare dei servizi sempre più efficienti che avrebbero permesso una comunicazione più rapida e strategica per la crescita economica dell'intero paese<sup>106</sup>

La nuova struttura organizzativa del Ministero era composta da tre direzioni generali e un istituto superiore postale telegrafico e telefonico. La direzione generale dei servizi postali era articolata in quattro servizi: Posta e movimento; Stabilimenti postali, telegrafici, telefonici; Vaglia, risparmi e conti correnti; Ispezione amministrativa.<sup>107</sup> La direzione generale dei servizi elettrici si divideva nella sezione Telegrafi e nella sezione Telefoni. L'ultima direzione generale si occupava, invece, di affari generali e del personale.<sup>108</sup>

Durante lo Stato sociale fascista in Italia il settore delle poste venne interessato da diversi cambiamenti. Sono anche gli anni di un inserimento consistente e progressivo di personale di sesso femminile all'interno del ministero delle Comunicazioni, eliminando le differenze di trattamento fra donne sposate e nubili.

Importanti cambiamenti riguardarono anche il servizio periferico, poiché vennero chiusi molti uffici principali al fine di aprirne altrettanti periferici facendo arrivare il servizio postale ovunque.

---

<sup>103</sup> BARONE G., *Politica economica e istituzioni. Il ministero dei Lavori Pubblici, 1922 – 1925*, in "Italia contemporanea", n.151-152, 1983

<sup>104</sup> GALLUPPI DE GREGORIO M., *Il deficit dell'Azienda postelegrafonica*, in "Rivista di politica economica", n.1, 1923

<sup>105</sup> GIANNETTO M., *I tecnici delle comunicazioni fra età liberale e fascismo*, in *Burocrazie non burocratiche. Il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Otto e Novecento*, a cura di A. Varni e G. Melis, Rosenberg & Sellier, Torino 1999

<sup>106</sup> BONOMI M. S., *La trasformazione del servizio universale postale per rispondere ai nuovi bisogni*, IRPA, Roma, 2015

<sup>107</sup> GIUNTINI A., *il periodo fra le due guerre*, op. cit.

<sup>108</sup> GIUNTINI A., *il periodo fra le due guerre*, op. cit.

Complessivamente, il servizio postale, durante questo periodo registrò dei grandi miglioramenti sotto il punto di vista dell'andamento economico e organizzativo.

Successivamente, nel 1936, la struttura del Ministero venne modificata attraverso una regolamentazione generale dei servizi, i quali erano di gestione e competenza esclusiva dello Stato.

Con l'inizio della Seconda guerra mondiale il servizio della posta militare doveva essere presente in qualsiasi luogo in cui si trovassero italiani a combattere. Proprio per questo, l'ufficio di posta militare venne costituito il 2 settembre del 1939. Il servizio venne organizzato in tempo per essere pronto al momento della mobilitazione e preparato per seguire i combattenti nei loro spostamenti.<sup>109</sup>

Negli anni del secondo conflitto mondiale (1940 – 1945) gli uffici postali vennero definite postazioni strategiche e per questo vennero colpite da bombardamenti. Si cercò, infatti, di istituire forti protezioni da parte delle autorità militari al fine di proteggere tali posizioni strategiche. La distruzione delle infrastrutture di comunicazione costituiva, infatti, una delle operazioni più utilizzate al fine di mettere in difficoltà il nemico.

Gli interventi più significativi vennero istituiti successivamente alla creazione della Repubblica di Salò con la quale si verificò anche una riorganizzazione complessiva del servizio.<sup>110</sup> In particolare, con il r.d.l. 10 gennaio 1944 n. 10 vennero attribuiti al ministero delle Comunicazioni tutti i poteri che la legge attribuiva al consiglio di amministrazione al direttore generale.

Con il decreto legislativo 12 dicembre 1944 n. 413, il ministero delle Comunicazioni venne soppresso e si formarono due nuovi ministeri: il ministero dei Trasporti e il ministero delle Poste e Telecomunicazioni.

Tale decisione fu motivata dalla necessità di aumentare il bilancio dello Stato, attribuendo il monopolio della corrispondenza e delle comunicazioni ad un ministero apposito.<sup>111</sup>

Infine, nel 1967 venne istituito il Codice di Avviamento Postale, per facilitare il lavoro di smistamento e recapito migliorando l'efficienza del processo di automazione del sistema logistico. La nascita del Codice di Avviamento Postale segnò l'appartenenza alla gestione esclusiva dello Stato dei servizi esercitati dall'Amministrazione Postale Italiana.

Con Decreto del Presidente della Repubblica n.156, il 29 marzo 1973 ci fu l'approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni.

La diffusione e l'arricchimento del servizio postale non solo aveva una finalità di pubblica utilità, bensì rispecchiava anche esigenze di carattere politico e sociale con l'obiettivo di partecipare all'evoluzione civile ed economica del paese<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> GIUNTINI A., *il periodo fra le due guerre*, op. cit.

<sup>110</sup> SIROTTI L., *La Repubblica Sociale Italiana. I servizi di posta civile nel territorio metropolitano*, Sirotti editore, Milano 1991

<sup>111</sup> MAINELLA L.A., *L'Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi in Direzione generale delle poste 1861-1878. Inventario del fondo*, a cura di Aldo Cecchi, 2016 è

<sup>112</sup> CASTRONOVO V., *Un profilo d'insieme* in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia della posta in Italia. Da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, Bari, Laterza, 2004.



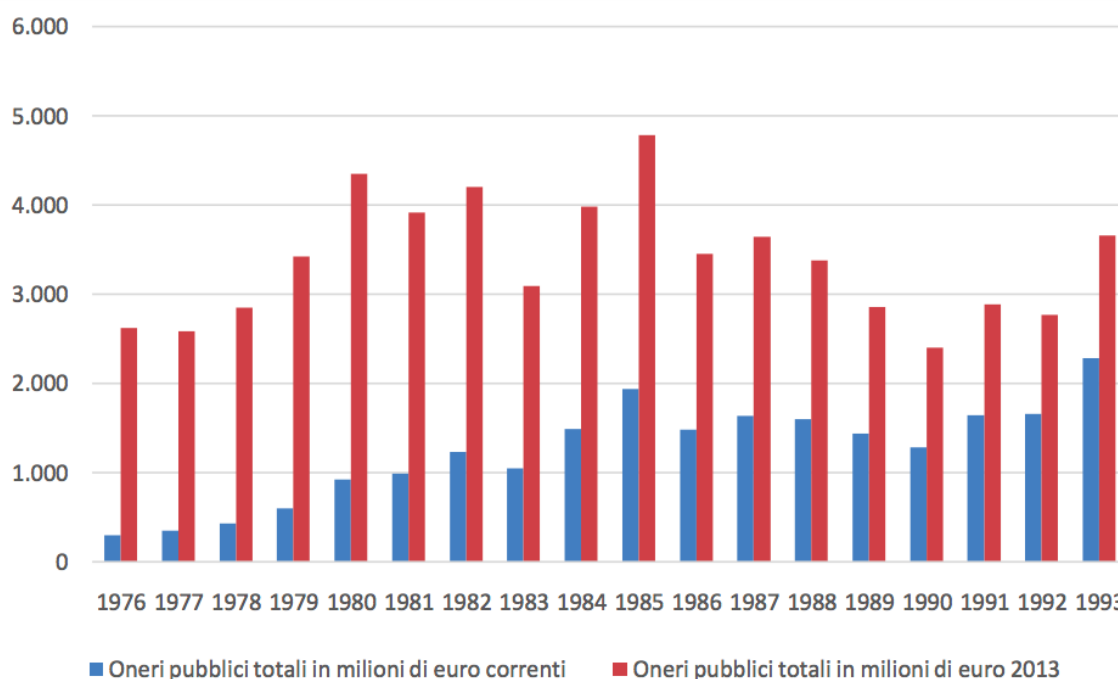
## 2.2 Il passaggio da Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni a Ente Pubblico Economico

Negli anni Novanta, in particolare tra gli anni 1976 e 1993, il disavanzo di bilancio era consistente come l'aumento dei costi del personale, che ricoprivano all'incirca il 93% delle entrate correnti. Venne, dunque, adottata una politica di programmazione con l'obiettivo di ridurre i costi attraverso la meccanizzazione di un gran numero di operazioni, un allineamento delle tariffe a nuovi parametri, una riduzione degli organici e un incremento dei servizi produttivi<sup>113</sup>. Grazie ad una serie di interventi, fu possibile intravedere segnali di miglioramento dal punto di vista della produttività e del ridimensionamento degli organici.

L'Italia era ormai diventata una grande potenza economica mondiale e il ruolo ricoperto dai servizi e dalle infrastrutture divenne fondamentale ai fini dello sviluppo del paese.<sup>114</sup>

Non si era più in grado di far fronte alle perdite con cui ogni anno si chiudevano i conti dell'azienda delle Poste e di quella dei Telegrafi<sup>115</sup>. Il deficit dello Stato, ormai, era diventato insostenibile e il sistema dovette adottare delle misure per fronteggiare tale problema.

**Disavanzi dell'Amministrazione delle Poste (1976 – 1993)**



Fonte: elaborazioni su dati Amministrazione P.T. riportati in Arrigo, 1993 (per il periodo 1976-1989) e dati Ente Poste Italiane riportati in Arrigo e Beccarello (1999) - per il periodo 1990-1993

<sup>113</sup> CASTRONOVO V., *Un profilo d'insieme*, op. cit.

<sup>114</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni* in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia della posta in Italia. Da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, Bari, Laterza, 2004.

<sup>115</sup> CASTRONOVO V., *Un profilo d'insieme*, op. cit.

È in tale contesto, dunque, che si consolidano le istanze di dismissioni e privatizzazioni di ampi settori economici in mano pubblica come strumento per la riduzione del debito pubblico.<sup>116</sup>

Si andava, inoltre, affermando l'orientamento che prevedeva una separazione tra la gestione dei servizi pubblici e la funzione di controllo, aprendo, dunque, la strada alla libera concorrenza tra privati in riferimento alla prestazione dei servizi pubblici.<sup>117</sup>

A maggio del 1992, Francesca Saia, all'epoca presidente dell'Autorità garante della concorrenza, dichiarò lo "smantellamento" del monopolio statale delle Poste.<sup>118</sup>

Gli impegni previsti dal trattato di Maastricht, relativamente alla moneta unica europea, obbligarono tutti a fare i conti con l'Europa.<sup>119</sup> Tali impegni, infatti, determinarono una svolta risolutiva, poiché imposero l'allineamento dei conti pubblici, secondo criteri di convergenza fissati, al fine dell'ammissione del paese all'Unione economica e monetaria europea<sup>120</sup>.

Con la legge finanziaria 1992, inoltre, venne dichiarata la chiusura all'incirca di un migliaio di edifici con "minor grado di utilizzazione" situati a meno di due chilometri di distanza da un altro.

"Il Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali" mette in risalto, inoltre, le inefficienze dei servizi pubblici, introducendo, una "*liberalizzazione graduale e controllata del mercato postale*". La strategia ottimale combina una liberalizzazione graduale del mercato con il raggiungimento dei provvedimenti di armonizzazione previsti dalla Comunità.<sup>121</sup> Tale Libro, infatti, guidava i governi a liberalizzare i servizi di posta, bancoposta e telecomunicazioni, che fino a quel momento si trovavano in regimi di monopolio degli Stati membri, i quali avrebbero dovuto mantenere unicamente la riserva del servizio universale, ovvero il servizio che assicurava l'accesso ai livelli minimi di corrispondenza a tutti i cittadini, lasciando alla concorrenza tutti gli altri servizi.<sup>122</sup>

Inoltre, a seguito dell'evidente divario nella qualità dei servizi italiani rispetto al servizio postale degli altri paesi europei, si ritenne necessario intervenire con una riforma attuata tramite il decreto – legge 1° dicembre 1993, n.487, convertito in legge 29 gennaio 1994, n.71, la quale segnò il passaggio da Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni in Ente Pubblico Economico e stabilì il passaggio in Società per azioni entro il 31 dicembre 1996. Tale legge pose le basi per un'azienda del tutto nuova dal punto di vista della struttura e delle logiche di funzionamento. Tale trasformazione venne vista come una fase della riorganizzazione del servizio postale, in cui l'unica differenza tra l'ente pubblico economico e la società

---

<sup>116</sup> MOCAVINI G., *I compiti strategici di Poste Italiane* in (a cura di) G. Napolitano, *La riforma del settore postale nell'era digitale*, 2015

<sup>117</sup> MOCAVINI G., *I compiti strategici di Poste Italiane*, op. cit.

<sup>118</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>119</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>120</sup> CASTRONOVO V., *Una visione d'insieme*, op. cit.

<sup>121</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali*, 1993

<sup>122</sup> ARRIGO U. e GIARDA P., *Introduzione a Produttività, costi e domanda dei servizi postali in Italia*, a cura di P. Giarda, Bologna 1993

per azioni era che il primo non poteva essere sottoposto alle procedure del fallimento e del concordato preventivo<sup>123</sup>.

Il processo di trasformazione da azienda autonoma a ente pubblico economico prevedeva l'adozione del principio di efficienza produttiva, il risanamento economico – finanziario e il recupero della qualità dei servizi. Fino a quel momento, infatti, l'azienda postale era gestita come amministrazione pubblica, la quale, però, presentava grande inefficienza oltre che un notevole deficit di bilancio.<sup>124</sup> Il deficit ammontava a 4.530 miliardi, contro i 1.909 del 1989<sup>125</sup>. Le motivazioni di un primo passaggio ad ente pubblico economico risiedevano nella necessità di creare delle condizioni patrimoniali e organizzative che fossero in grado di realizzare un parziale risanamento dei bilanci.

Tale passaggio fu particolarmente complesso poiché risultò assai difficile trasformare una gestione, che fino a quel momento era stata burocratica e clientelare, in un'azienda competitiva capace di fornire un servizio più economico e più elevato a livello qualitativo<sup>126</sup>.

Tre erano i fattori di dissesto del servizio: l'eccesso di personale, le tariffe inferiori ai costi e la mancata trasformazione dell'azienda in impresa.

In questo modo, dunque, il governo avrebbe rinunciato alla gestione diretta dell'ente, esercitando esclusivamente poteri di controllo e strategici.<sup>127</sup> Più che un processo di privatizzazione si trattò di una destituzzazione, all'interno della quale i poteri di vigilanza e coordinamento rientravano nei settori di competenza del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni mentre, la gestione del servizio postale, venne affidata al nuovo ente pubblico.<sup>128</sup>

Tale passaggio, come precedentemente esposto, venne articolato in due tappe: la prima tappa consistette nel passaggio da azienda autonoma a ente pubblico economico con l'obiettivo di attuare un risanamento economico finanziario al fine di garantire la sostenibilità della trasformazione societaria.

In questo senso, dunque, vengono superati i vincoli tipici delle aziende autonome, prive di personalità giuridica e di patrimonio proprio separato da quello dello stato.<sup>129</sup>

La seconda tappa, invece, si caratterizza per il passaggio da ente pubblico economico a società per azioni.

Come riportato dall'art.1, comma 1: *“L'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni è trasformata in ente pubblico economico denominato ente "Poste Italiane", con effetto dalla data di efficacia dei decreti di nomina degli organi previsti dall'art. 3, che dovranno essere emanati entro e non oltre il 31 dicembre 1993”*.

---

<sup>123</sup> FALCON G., *Pubblico e privato nel servizio postale*, il Mulino, Bologna, 1994

<sup>124</sup> ARRIGO U., *Riorganizzazione, regolazione e liberalizzazione dei servizi postali: un bilancio del caso italiano*, il Mulino, fascicolo 2, maggio – agosto 2007

<sup>125</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>126</sup> CASRTRONOV V., *Un profilo d'insieme*, op. cit.

<sup>127</sup> ARRIGO U. e DI FIOGGIA G., *Alle origini del debito: il contributo della Spesa per le Poste alla formazione del debito pubblico dell'Italia*, 12/04/2014

<sup>128</sup> MOCAVINI G., *I compiti strategici di Poste Italiane*, op. cit.

<sup>129</sup> MOCAVINI G., *I compiti strategici di Poste Italiane*, op. cit.

Il comma 2, invece, riporta: *Entro il 31 dicembre 1996, l'ente "Poste Italiane" è trasformato in società per azioni. A tal fine, entro la medesima data, il Comitato interministeriale per la programmazione economica delibera in ordine alla proprietà ed al collocamento delle partecipazioni azionarie, favorendone la massima diffusione tra i risparmiatori. Lo schema di delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica è preventivamente inviato alle commissioni parlamentari competenti che esprimono il parere nel termine di giorni trenta.*<sup>130</sup>

In particolare, l'Ente Poste italiane, venne incaricato di svolgere le attività e i servizi presenti all'interno dello statuto, nonché le attività e i servizi svolti dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni al momento dell'entrata in vigore del decreto.

Per quanto concerne le funzioni che rimangono di competenza del Ministero, l'art 11 riporta come segue: *Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni sovrintende ai servizi postali, di bancoposta, di telecomunicazioni; esercita direttamente le funzioni di regolamentazione nonché i poteri di indirizzo, coordinamento, vigilanza e controllo previsti dalla legge; rappresenta il Governo nelle sedi comunitarie e internazionali; analizza e studia, anche con appositi piani di ricerca, sul piano nazionale ed internazionale, le prospettive di evoluzione economica, tecnica e giuridica dei settori delle poste e delle telecomunicazioni; adotta e pubblica le norme tecniche per la omologazione e la utilizzazione degli apparati terminali suscettibili di essere collegati direttamente o indirettamente alle reti di telecomunicazione e rilascia i relativi certificati; omologa le apparecchiature di telecomunicazioni; rilascia le concessioni, le autorizzazioni e le licenze, approvando le relative convenzioni e vigila sul rispetto degli obblighi in esse previsti; definisce le norme tecniche e, in considerazione degli interessi degli utenti, i livelli di qualità dei servizi; predispose i piani di ripartizione e di assegnazione delle radiofrequenze e vigila sulla loro applicazione, prestando assistenza tecnica al Garante per la radiodiffusione e l'editoria*<sup>131</sup>.

Viene, inoltre, riservata all'ente la possibilità di stabilire accordi o convenzioni con il Ministero del tesoro, la Cassa dei depositi e prestiti, con la Banca d'Italia e con altri enti pubblici per una serie di attività riportate all'interno del decreto.

### **2.3 Trasformazione dall'Ente Poste Italiane in Società per Azioni**

La seconda tappa di tale processo, come precedente esposto, riguardò la trasformazione in società per azioni. La delibera relativa alla trasformazione dell'assetto societario venne approvata il 18 dicembre 1997 e, il 28 febbraio 1998, tramite una delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, avvenne il passaggio dell'Ente Poste Italiane da ente pubblico economico a Società per azioni interamente possedute dal ministero del Tesoro<sup>132</sup>. Nello stesso anno Corrado Passera venne nominato amministratore delegato e incaricato di rilanciare l'azienda.

---

<sup>130</sup> Gazzetta Ufficiale: *D.L. 1° dicembre 1993, n.487, cit. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/12/02/093G0569/sg>*

<sup>131</sup> Gazzetta Ufficiale, op. cit.

<sup>132</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

Tale struttura societaria venne definita necessaria al fine di perseguire gli obiettivi di redditività aziendali. Nel periodo dal 1998 al 2001 si registrò una progressiva riduzione del disavanzo fino ad arrivare al suo totale annullamento.<sup>133</sup>

Come riportato dal decreto legislativo del 1° dicembre 1993, n. 487, l'obiettivo della trasformazione da ente pubblico economico a società per azioni era quello di sottoporre l'azienda alle regole di diritto privato e di mercato, con la conseguente necessità di investire in efficienza e qualità. A partire dal 1998, le Poste avrebbero raggiunto un livello di servizio equiparabile a quello dei principali servizi postali europei registrando un bilancio in attivo. Esso sarebbe avvenuto nel rispetto degli accordi internazionali e nella presa di coscienza dell'impronta sociale del servizio postale. Per poter raggiungere tali obiettivi, occorreva concedere delle deroghe parziali per un periodo di tempo di circa due anni.

Il capitale dell'ente passò interamente nelle mani del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

La trasformazione in società per azioni aveva come scopo principale la realizzazione di una struttura in grado di risollevarsi dallo stato di crisi in cui versava e, dunque, ottenere una struttura maggiormente flessibile. Attraverso tale trasformazione, il modello aziendale basato su finalità di pubblico servizio viene considerato definitivamente superato. Poste Italiane Spa non era più parte dell'amministrazione dello Stato, ma azienda industriale e commerciale, anzi impresa.<sup>134</sup> Vennero, dunque, risolte e sistemate tutte le inefficienze che sotto la veste di ente pubblico economico, Poste italiane non era stato in grado di realizzare, non soltanto per il numero elevato di personale ma, soprattutto, per la forma organizzativa adottata.

Le motivazioni alla base di tale trasformazione furono una conseguenza del processo di liberalizzazione dei servizi postali imposto dall'Unione Europea. La politica esercitata dalla Comunità Europea a tutela della concorrenza, infatti, si insediò anche nel settore postale. Già nel 1997, infatti, si era imposta l'apertura di un primo settore delle poste alla concorrenza tramite la direttiva 97/67/CE riguardante *“regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio”*.

Ciascuno Stato appartenente all'Unione doveva garantire un uguale trattamento degli utenti, la continuità dei servizi prestati e l'adattamento dei servizi alle nuove esigenze<sup>135</sup>.

Attraverso la prima direttiva comunitaria dell'Unione Europea, infatti, avvenne una modificazione della regolazione nazionale del mercato postale. Essa si caratterizzò per il raggiungimento di tre obiettivi entro il 2003: la presenza di un servizio universale buono e aperto alla concorrenza; l'obbligo di economicità (autonomia dal sostegno dello Stato); l'armonizzazione su scala comunitaria<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> ARRIGO U. e DI FIOGGIA G., *Alle origini del debito: il contributo della Spesa per le Poste alla formazione del debito pubblico dell'Italia*, op. cit.

<sup>134</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>135</sup> Articolo 5 della Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 riguardanti *le regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*.

<sup>136</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

Successivamente, tutto il servizio postale venne liberalizzato attraverso le direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE, con le quali si è ulteriormente ampliato il processo di apertura del mercato postale alla concorrenza e sono stati fissati i termini ultimi in cui gli Stati membri potevano applicare la disciplina. In particolare, con la direttiva 2008/6/CE è stata attuato il passaggio del servizio postale universale alla società Poste Italiane Spa fino al 2026.

Uno dei punti più critici, come riportato da Corrado Passera, era quello di realizzare il passaggio “*da una cultura del rispetto assoluto delle procedure a una cultura dei risultati e della qualità del servizio*”<sup>137</sup>.

Il 23 luglio 1998 venne approvato il nuovo Piano di impresa 1998 – 2002 da parte del Consiglio di amministrazione con l’obiettivo di creare un’organizzazione postale e finanziaria efficiente, in grado di assicurare la qualità e l’universalità del servizio a livello europeo. Tramite tale Piano, la società si prefiggeva di far affidamento esclusivamente sulle proprie forze e di occupare posizioni strategiche e di successo all’interno dei mercati di riferimento<sup>138</sup>. Punto centrale di tutto il Piano ed espressione della trasformazione da amministrazione a impresa era la volontà di realizzare una *rivoluzione culturale*, orientata al cliente, investendo sulla flessibilità e sull’innovazione e stabilendo una comunicazione aperta e trasparente.

Nel 2002 Corrado Passera venne sostituito da Massimo Sarmi, il quale venne nominato ulteriormente tre volte: 2005, 2008 e 2011. Sotto la guida di Sarmi, la società si concentrò sull’ampliamento dei prodotti e dei servizi e sull’innovazione tecnologica; innovazione fondamentale fu l’istituzione della prima carta prepagata, Postepay, nel 2003. Fu sulla base di questo orientamento che, per la prima volta, il bilancio della società riuscì a registrare un utile.

#### **2.4 Il procedimento di IPO (Initial Public Offering) e la privatizzazione formale**

Fino a questo momento, si trattò di una privatizzazione formale del settore postale, poiché il capitale della Società Poste Italiane S.p.A era detenuto integralmente dal Ministero dell’Economia e delle Finanze. L’esigenza di ridurre il debito pubblico portò lo Stato ad un ulteriore fase di privatizzazione riguardante la cessione e la quotazione delle azioni della società.

A maggio del 2014, su proposta del Ministero dell’economia e delle finanze, venne presentato uno schema di decreto del Presidente del consiglio dei ministri riportando i criteri per la dismissione della partecipazione al capitale di Poste Italiane detenuta dal Ministero dell’Economia e delle finanze, in cui lo Stato mantiene la partecipazione non inferiore al 60%.<sup>139</sup>

Il ministero del Tesoro la definì come un’operazione fondamentale all’interno del programma di privatizzazioni previste dal Governo, con l’obiettivo di aumentare l’efficienza dei servizi offerti ai cittadini,

---

<sup>137</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>138</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>139</sup> MOCAVINI G., *I compiti strategici di Poste Italiane*, op. cit.

rafforzare la società e il mercato dei capitali e, infine, ottenere risorse al fine di contribuire alla riduzione del debito.

Il procedimento di IPO (Initial Public Offering), consiste nell'offerta pubblica di titoli con l'obiettivo di distribuire gli stessi tra il pubblico al fine di raccogliere il flottante necessario per realizzare la quotazione in borsa. Nello specifico, l'Initial Public Offering costituisce lo strumento tramite il quale una società ottiene la diffusione dei titoli tra il pubblico, il c.d. flottante, che è requisito necessario per ottenere la quotazione dei propri titoli all'interno di un mercato regolamentato.<sup>140</sup>

In questo senso, il capitale della società oggetto di offerta pubblica viene posseduto da una molteplicità di investitori che decidono di acquistare tali titoli.

La quotazione in Borsa può comportare una serie di benefici e vantaggi che si traducono in un effettivo miglioramento sia della trasparenza che dell'efficienza della società. Le ragioni che spingono le società a quotarsi in Borsa possono essere di natura competitiva, poiché è possibile raccogliere nuove risorse e quindi sviluppare opportunità di crescita aziendale. In questo senso, infatti, le operazioni di quotazioni consentono di aumentare la visibilità dell'impresa migliorandone la reputazione.

Possono esservi anche ragioni di natura finanziaria, come ad esempio, la possibilità di ridurre l'indebitamento dovuto alla raccolta di risorse tra il pubblico e ampliare l'azionariato della società.

Il procedimento di offerta pubblica, generalmente, viene utilizzato sia dalle imprese private che da quelle pubbliche che puntano a diffondere il loro capitale anche tra i privati.

Si tratta di un'operazione complessa che coinvolge molteplici soggetti e la procedura di ammissione avviene in un periodo che va dai 4 ai 6 mesi durante i quali avviene la fase di pianificazione, due diligence, redazione del prospetto informativo e della documentazione obbligatoria per la quotazione, ammissione a quotazione, costituzione del consorzio di collocamento, attività di marketing, road show, bookbuilding, collocamento e negoziazione.<sup>141</sup>

La IPO ha inizio con l'approvazione della decisione da parte del Consiglio di Amministrazione e dell'Assemblea straordinaria degli azionisti. Successivamente, viene presentata la domanda di ammissione alla Borsa Italiana.

Di fondamentale importanza è il prezzo a cui viene venduta l'azione; generalmente pochi giorni prima dell'offerta viene stabilita una fascia di prezzo indicativa e il numero di azioni massime in vendita.<sup>142</sup>

L'IPO viene effettuata sotto la vigilanza e il controllo della Consob (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa), la quale tutela il risparmio pubblico e gli investitori prevedendo anche la pubblicazione del Prospetto Informativo. All'interno del prospetto informativo vengono riportate tutte le caratteristiche dell'emissione.

---

<sup>140</sup> Borsa Italiana: offerta pubblica iniziale: <https://www.borsaitaliana.it/borsa/glossario/ipo-offerta-pubblica-iniziale.html>

<sup>141</sup> Borsa Italiana: offerta pubblica iniziale, op. cit.

<sup>142</sup> LOPS V., *Come si partecipa a un'IPO in Borsa e quanto può essere rischioso*, Il sole 24 ore, 2017

A maggio del 2014, venne presentato lo schema di decreto del Presidente del consiglio dei ministri e il 31 luglio 2015, a seguito della riunione dell'assemblea degli azionisti, Poste Italiane ha presentato la domanda di ammissione per la quotazione alla Borsa Italiana, accompagnato dal Prospetto Informativo pubblicato dalla Consob.

*“Il MEF comunica che in data odierna è stata depositata, congiuntamente a Poste Italiane, presso Consob la domanda di approvazione del Prospetto Informativo relativo all’Offerta Pubblica di Vendita di azioni Poste Italiane, finalizzata alla quotazione del titolo. L’Offerta Pubblica sarà parte di un’offerta globale di azioni, che avrà ad oggetto nel complesso una quota fino al 40% del capitale della Società e comprenderà anche un collocamento privato rivolto a investitori istituzionali italiani e internazionali. La presentazione dell’istanza conferma la tempistica definita per la realizzazione dell’operazione: a esito dell’approvazione del Prospetto da parte di Consob e della delibera di Borsa Italiana di ammissione a quotazione, entrambi attesi per la prima decade di ottobre, si prevede che, in presenza di adeguate situazioni di mercato, l’offerta possa essere lanciata a metà dello stesso mese, per concludersi nell’arco delle due settimane successive.”<sup>143</sup>*

L’alienazione della quota pari al 40% del capitale sociale, dunque, è avvenuta tramite un’offerta pubblica di vendita rivolta sia ai risparmiatori italiani sia a investitori istituzionali italiani e internazionali. Tramite tale decreto è stata consentita allo Stato la possibilità di mantenere una partecipazione pari ad almeno il 60% del capitale sociale.

Le motivazioni alla base di una privatizzazione parziale, anziché totale, risiedevano nella volontà di garantire stabilità all’assetto proprietario pubblico anche in virtù delle caratteristiche di pubblica utilità della attività svolte da Poste Italiane.<sup>144</sup>

La scomparsa del monopolio dello Stato e la conseguente liberalizzazione dei servizi postali hanno determinato la necessità di un processo volto alla riorganizzazione delle strutture e delle attività degli operatori postali. La ragione per cui è avvenuta la privatizzazione del servizio postale è principalmente economica ma presenta anche un significato fondamentale per il Paese poiché, concorre alla sostenibilità dell’azienda nel lungo periodo ponendo l’Italia al centro dell’Europa, vista la sua importanza e rilevanza. Sono, dunque, motivazioni sia economico – finanziarie, in quanto vi era la necessità di acquisire risorse per fronteggiare il debito pubblico, ma anche motivazioni orientate ad una maggiore evoluzione del Paese.

Poste Italiane è stata ammessa dalla Borsa Italiana alla negoziazione l’8 ottobre 2015. Il 12 ottobre le azioni offerte in vendita da Poste Italiane sono state collocate e quotate sulla Borsa Italiana e l’offerta si è conclusa il 22 ottobre dello stesso anno. Tale offerta è stata caratterizzata da un numero di azioni pari a 453 milioni, ossia il 34,7% della società fino ad un massimo del 38,2% nel caso in cui fosse stata esercitata l’opzione *greenshoe*, dando la possibilità dagli investitori istituzionali di acquistare un massimo di 45,3

---

<sup>143</sup> Ministero dell’Economia e delle Finanze: Comunicato stampa n.°166 del 11/08/2015, <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2015/Poste-italiane-presentata-a-Consob-la-richiesta-per-la-quotazione/>

<sup>144</sup> MOCAVINI G., *I compiti strategici di Poste Italiane*, op. cit.



milioni di azioni nel caso di un over – allotment (“sovrallocazione”), arrivando ad un massimo di 498 milioni di azioni. La forchetta di prezzo venne fissata in un intervallo tra 6,5 euro e 6,75 euro<sup>145</sup>.

La vendita si compose di due blocchi: un’offerta pubblica rivolta al pubblico e ai dipendenti del 30% dell’offerta globale, pari a 135.900.000 azioni, e un’offerta del 70% rivolta esclusivamente agli investitori istituzionali per un massimo di 317.100.000 azioni.

Prima che avvenisse l’IPO, il Ministero dell’Economia e delle Finanze era proprietario al 100% delle azioni di Poste Italiane; a seguito dell’offerta arrivò a detenere il 64,7%. La parte restante appartiene, per il 13,26%, ad Investitori individuali e, per il 22,04%, ad Investitori Istituzionali.

Il Ministro dell’Economia e delle Finanze, Pier Carlo Padoan, giudicò positivamente l’esito dell’operazione: “La privatizzazione di Poste Italiane si è conclusa con successo. È un successo sia in termini quantitativi, in quanto la domanda è stata pari a più di 3 volte l’offerta, sia in termini qualitativi, poiché hanno aderito tanti piccoli risparmiatori ma anche grandi investitori, dall’Italia e dall’estero. È una dimostrazione di fiducia nel piano industriale dell’azienda ma anche nel nuovo corso dell’Italia”<sup>146</sup>.

La quotazione è stata definita un’opportunità per aumentare l’efficienza e l’innovazione dei servizi postali contribuendo ad uno sviluppo non indifferente del paese dal punto di vista industriale.

Il processo non si può, dunque, considerare una vera e propria privatizzazione sostanziale poiché l’offerta pubblica ha interessato soltanto una parte del capitale dell’azienda, lasciando allo Stato il controllo dell’azienda per circa il 60% del capitale.

Come riportato da Ugo Arrigo all’interno di un articolo: “*Poiché lo Stato comanderà come prima non si può parlare di privatizzazione in senso proprio, intesa come cessione del controllo di un’azienda pubblica e suo conseguente passaggio al settore privato*”<sup>147</sup>.

## 2.5 Un processo di privatizzazione in continua evoluzione

Nel corso del 2016, il Ministero dell’economia e delle Finanze, azionista di maggioranza per il 64,7% del capitale aziendale, ha stabilito di uscire dall’azionariato della società mantenendo il diritto all’esercizio dell’attività di indirizzo di gestione aziendale. In particolare, Il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha previsto di conferire il 35% del capitale alla Cassa Depositi e Prestiti, tramite un aumento di capitale e, di collocare sul mercato la restante quota della società pari al 29,7% del capitale<sup>148</sup>. È prevista, dunque, una doppia operazione che, a sua volta, consente di realizzare un duplice obiettivo. Da un lato ricapitalizzare la Cassa Depositi e Prestiti e dall’altro collocare in Borsa una nuova tranche delle Poste<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> SERAFINI L., *Ipo poste, ai privati il 35% dell’offerta*, Il sole 24 ore, 23 ottobre 2015

<sup>146</sup> MORANDO M. *Poste Italiane: conclusa con successo l’offerta globale di azioni*, dal Quotidiano della Pubblica Amministrazione, 26 ottobre 2015

<sup>147</sup> ARRIGO U., 13 ottobre 2015, <https://www.stradeonline.it/innovazione-e-mercato/1445-ne-privatizzazione-ne-liberalizzazione-per-poste-il-solito-pasticcio-all-italiana>

<sup>148</sup> ANTONELLI L.N., *Poste Italiane: Mef divide quote, 35% alla Cdp e 30% sul mercato*, dal Wall Street Italia, 26 maggio 2016

<sup>149</sup> BASSI A., “*dal Tesoro alla Cdp il 35% di Poste*”, da “Il Messaggero”, 24 maggio 2016

Come riportato dal comunicato stampa del 25 maggio 2016: *“L’attività di indirizzo e di gestione della partecipazione continuerà ad essere esercitata dal MEF. Si ritiene che l’operazione non determini l’insorgere di OPA obbligatoria ai sensi dell’articolo 106 del TUF. Il MEF intende inoltre collocare sul mercato la quota di Poste di cui resta in possesso dopo l’operazione di conferimento a CDP, pari al 29,7% del capitale”*<sup>150</sup>.

La quota del 35% è stata conferita tramite un aumento di capitale riservato da 2,9 miliardi di euro della Cassa. Il comunicato riporta inoltre: *“Il collocamento di questa quota avverrà secondo i criteri che verranno deliberati dal prossimo Consiglio dei Ministri con apposito DPCM”*<sup>151</sup>.

Per quanto riguarda la cessione del 35% alla Cassa Depositi e Prestiti, la scelta di realizzare tale passaggio azionario attraverso un aumento di capitale ha come fine ultimo quello di rafforzare il patrimonio della Cassa Depositi e Prestiti dandole maggiore stabilità per affrontare gli impegni di finanziamento a sostegno dell’economia<sup>152</sup>. La Cassa Depositi e prestiti, in questo senso potrà solamente detenere la partecipazione, lasciando l’attività di indirizzo di gestione della partecipazione al Ministero, segnando, dunque, una separazione della governance.

Per quanto concerne, invece, la cessione sul mercato borsistico della quota restante posseduta dal Ministero, le modalità previste sono le medesime della prima operazione: la vendita della quota di partecipazione del Ministero sarà effettuata tramite un’offerta pubblica di vendita rivolta al pubblico, compresi i dipendenti della società. Agli investitori istituzionali italiani ed internazionali verranno forniti gli stessi vantaggi di cui hanno potuto usufruire nella prima operazione.

Le motivazioni alla base di questo ulteriore processo di privatizzazione risiedono, probabilmente, nella volontà di adeguarsi alle sollecitazioni avute da parte dell’Unione Europea e dal Fondo monetario internazionale e di ridurre il debito pubblico. Lo scenario di Poste Italiane, dunque, può essere definito in continua evoluzione, in cui vi è una privatizzazione “in divenire”.

---

<sup>150</sup>Ministero dell’Economia e delle Finanze: Comunicato stampa n.°98 del 25/05/2016, <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2016/Aumento-di-Capitale-di-Cassa-depositi-e-prestiti-S.p.A.-CDP-per-un-ammontare-di-2.930.257.785-mediante-conferimento-da-parte-del-Ministero-dellEconomia-e-delle-Finanze-di-una-partecipazione-pari-al-35-del-capitale-sociale-di-Poste-Italiane-S.p.A-Post/>

<sup>151</sup> Ministero dell’Economia e delle Finanze: Comunicato stampa n.°98 del 25/05/2016, op. cit.

<sup>152</sup> SERAFINI L., *Poste: alla Cdp il 35% del Tesoro. Il 29,7% andrà sul mercato*, Il sole 24 ore, 26 maggio 2016

### 3.1 Gli effetti sull'efficienza gestionale di Poste Italiane

L'efficienza gestionale delle imprese si è dimostrata essere uno dei punti fondamentali del processo di privatizzazione, in grado di garantire alle imprese competitività sul mercato. Al fine di assicurarsi la sopravvivenza all'interno del mercato, le imprese e, in particolare, Poste Italiane hanno dovuto puntare sull'efficienza e sul miglioramento dei servizi offerti.

All'epoca dell'istituzione del Ministero delle Poste, la riorganizzazione del servizio postale nasceva dal desiderio di estendere i servizi postali, da cui sarebbero potuti derivare grandi benefici. Si decise, dunque, di perseguire una politica che si adattasse alle condizioni economiche del paese e capace di garantire grandi miglioramenti<sup>153</sup>.

Con il passaggio di Poste Italiane in società per azioni, vi era la convinzione che il paese avrebbe beneficiato di un'organizzazione postale e finanziaria efficiente e capace di garantire l'universalità del servizio, seguendo standard di qualità di livello europeo, di governarsi autonomamente e di posizionarsi con successo nei mercati di riferimento<sup>154</sup>. In particolare, si riscontravano gravi inefficienze della struttura burocratica, a cui si ritenne doveroso contrapporre una struttura più leggera in grado di fornire maggiore efficienza e produttività. La mancata efficienza della società, infatti, risultava provenire proprio dalla forma organizzativa adottata. Tramite una ricomposizione della struttura, la società sarebbe stata in grado di competere con soggetti privati.

Nonostante questa prima riorganizzazione dell'ente avesse apportato rilevanti benefici al Ministero, si ritenne necessario modificare ulteriormente l'assetto societario e organizzativo al fine di garantire competitività e ottenere risultati sul mercato. In alcuni casi, vi fu l'esigenza di un processo di ristrutturazione, incentrato sull'abbattimento dei costi di produzione al fine di migliorare l'efficienza gestionale. Il processo di ristrutturazione, inevitabilmente, coinvolse anche il modello organizzativo adottato, le tecnologie utilizzate e gli impianti, determinando, dunque, un ripensamento generale dell'operato della società.

A seguito del processo di privatizzazione, la società mostrò notevoli miglioramenti sotto il punto di vista dell'efficienza operativa, ripristinando condizioni di concorrenzialità. Si imponeva, ormai, un'attenzione particolare all'efficienza e all'efficacia dei servizi, soprattutto in materia di trasporti e di comunicazioni<sup>155</sup>. I vantaggi di un'effettiva liberalizzazione del mercato postale avrebbero determinato servizi più efficienti a prezzi più contenuti<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano*, op. cit.

<sup>154</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>155</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>156</sup> BENEDETTINI S., *Poste, perchè questa privatizzazione non basta*, Il sole 24 ore, 30 aprile 2015

Tra gli interventi avuti circa il modello di funzionamento delle principali funzioni aziendali vi fu la riarticolazione della funzione Amministrazione, Finanza e Controllo con l'obiettivo di realizzare dei punti di forza relativi alla gestione e rappresentazione dei fenomeni economici – finanziari, nonché a sviluppare delle operazioni che fossero in grado di riconoscere il valore economico della società, anche in considerazione del processo di privatizzazione<sup>157</sup>.

Tale processo ha consentito il passaggio da *“inefficiente azienda pubblica, che chiudeva i bilanci in perdita, a primaria azienda di servizi bancari e assicurativi che realizza utili crescenti”*<sup>158</sup>.

A seguito della quotazione in Borsa, Poste Italiane ha progressivamente adottato un modello di governo dei rischi basato sul framework di Enterprise Risk Management (ERM). L'obiettivo era quello di realizzare una visione organica e complessiva, resa possibile tramite l'armonizzazione degli strumenti di risk management e l'identificazione di azioni “sostenibili” capaci di ridurre il rischio<sup>159</sup>. Tale processo di Risk Management si compone di un insieme di regole, procedure e metodologie capaci di controllare in modo efficace ed efficiente i rischi, fornendo, allo stesso tempo, informazioni a supporto dei processi decisionali.

Come riportato nella lettera del Presidente e dell'Amministratore Delegato di Poste Italiane all'interno della relazione sulla gestione del 2017, successiva alla seconda operazione di quotazione: *“i risultati del 2017 evidenziano il ruolo strategico di Poste Italiane per lo sviluppo del Paese e la sua capacità di generare redditività, di fornire servizi di qualità ai clienti e nello stesso tempo di creare valore per gli azionisti, i dipendenti e tutti gli stakeholder”*<sup>160</sup>.

Formazione, sviluppo professionale, valorizzazione della diversità, sicurezza sui luoghi di lavoro e benessere di tutti i dipendenti sono i punti cardine della strategia di Poste Italiane<sup>161</sup>.

Per aumentare ancora di più l'efficienza gestionale della società, a febbraio 2018, è stato presentato il piano strategico “Deliver 2022” con l'intento di massimizzare il valore della più grande rete distributiva d'Italia<sup>162</sup>. In particolare, la visione strategica della società si basava su un'evoluzione attesa dei bisogni e dei comportamenti dei clienti<sup>163</sup>. Ciò venne reso possibile grazie ad un miglioramento dell'eccellenza operativa, realizzabile grazie ad investimenti significativi nelle attività strategiche.

Poste italiane, ad oggi, si compone di tre rami principali (corrispondenza e pacchi, servizi finanziari, assicurazione e risparmio gestito), organizzati tra loro attraverso un modello basato su una logica di integrazione industriale<sup>164</sup>.

---

<sup>157</sup> Poste Italiane: Relazione finanziaria annuale 2015, <https://www.posteitaliane.it/files/1473808059506/relazione-finanziaria-annuale-2015.pdf>

<sup>158</sup> ARRIGO U., *Privatizzazione Poste italiane? In realtà lo Stato comanderà ancora*, da “Il fatto Quotidiano”, 24 gennaio 2014

<sup>159</sup> Sito Ufficiale di Poste Italiane: Risk management, <https://www.posteitaliane.it/it/risk-management.html>

<sup>160</sup> Poste Italiane: Relazione sulla gestione 2017, [http://resultscenter.posteitaliane.it/sites/poste15rc/files/area\\_download/relazione-sulla-gestione.pdf](http://resultscenter.posteitaliane.it/sites/poste15rc/files/area_download/relazione-sulla-gestione.pdf)

<sup>161</sup> Poste Italiane: Relazione sulla gestione 2017, op. cit.

<sup>162</sup> Sito Ufficiale di Poste italiane: Poste Italiane – Deliver 2022, 2018, <https://www.posteitaliane.it/it/comunicati/posteitalianelanci-1476478386039.html>

<sup>163</sup> Sito ufficiale di Poste Italiane: Poste Italiane – Deliver 2022, 2018, op. cit.

<sup>164</sup> Sito ufficiale di Poste Italiane: “qualità”, <https://www.posteitaliane.it/it/qualita.html>

La società viene definita leader di mercato da parte dei clienti, alla quale viene riconosciuta una posizione privilegiata nel momento si presentano nuove opportunità<sup>165</sup>. Allo stesso tempo, però, è presente molta competitività all'interno del mercato e, proprio per questo, è necessario adeguarsi ed anticipare le evoluzioni che lo stesso presenta. Punto centrale dell'operato di Poste italiane è la soddisfazione delle esigenze e i bisogni degli utenti, le quali cambiano contemporaneamente con lo sviluppo tecnologico<sup>166</sup>.

Se da un lato, come affermato finora, il processo di privatizzazione nel complesso determinò evidenti e molteplici benefici, soprattutto dal punto di vista gestionale e della redditività, dall'altro, come in ogni situazione di cambiamento, è possibile riscontrare aspetti negativi di tale processo. Tale operazione di privatizzazione, infatti, causò il peggioramento delle condizioni lavorative nel complesso, la riduzione del numero degli uffici postali e del personale di circa 22mila unità.

Complessivamente, però, è possibile affermare che l'azienda ha dimostrato di possedere una maggior efficienza gestionale essendo gestita come una società privata, piuttosto che come società pubblica.

### **3.2 Le conseguenze sul debito pubblico**

I processi di privatizzazione sono funzionali al raggiungimento di obiettivi di politica finanziaria. Le privatizzazioni, infatti, vengono utilizzate come strumento per ridurre l'indebitamento dello Stato e coprire il deficit pubblico, tramite i proventi ottenuti dalle cessioni. Era ormai condivisa l'idea che il rallentamento dell'economia e le difficoltà delle imprese private dipendessero esclusivamente dall'esistenza di un elevato livello di indebitamento. Il debito pubblico rappresentò non soltanto una fonte di distorsione alla crescita dell'economia reale ma anche un ostacolo al processo di integrazione previsto dall'Unione Europea. Secondo le parole del Ministro dell'Economia, Pier Carlo Padoan, si ritenne "indispensabile" ridurre il debito pubblico italiano.

La necessità di ridurre le spese costituì, infatti, la vera essenza del processo di riorganizzazione dei servizi postali. I settori postali e delle telecomunicazioni, infatti, presentavano un deficit di notevole entità<sup>167</sup>.

Il paese ormai si trovava in una situazione di debito pubblico divenuta ingestibile, e si ritenne necessario intervenire al fine di porre rimedio a tale situazione. A partire dal 1998 si sarebbe assistito ad un servizio postale totalmente rinnovato e con un bilancio in attivo.

La privatizzazione di Poste Italiane, infatti, ha avuto luogo a seguito dell'esigenza del Tesoro di fare cassa, al fine di rispettare gli obblighi imposti dall'Europa e dal fiscal compact. La necessità di reperire denaro all'interno delle casse dello Stato venne considerata la motivazione fondamentale alla base della privatizzazione, in quanto la società si ritrovava ad avere buoni risultati già dal 1998, anno della trasformazione in Società per Azioni. Prima di tale trasformazione il numero dei dipendenti raggiungeva il

---

<sup>165</sup> Sito ufficiale di Poste Italiane, "qualità", op. cit.

<sup>166</sup> MOCAVINI G., *I compiti strategici di Poste Italiane*, op. cit.

<sup>167</sup> Poste Italiane: Relazione annuale 1981

punto più alto nel 1990, con 237 mila unità<sup>168</sup>, mentre il disavanzo arrivava, nel 1993, a 4.530 miliardi di lire<sup>169</sup>.

Il passaggio dell'azienda postale prima in ente pubblico e, poi, in società per azioni ha sicuramente dato una svolta positiva, contribuendo alla riduzione del personale e del debito pubblico. Si iniziò, dunque, a pensare alle Poste in un'ottica di cultura dei risultati e della qualità del servizio.

Il contributo della privatizzazione alla riduzione del debito pubblico è passato dall'atteso 1% del PIL (Def 2013), per poi arrivare a 0,7 (Def 2014) e, infine, a 0,3 (Def 2015)<sup>170</sup>.

Come riportato all'interno della relazione tecnica dell'ufficio legislativo del ministero dell'Economia, con la prima fase di privatizzazione di Poste Italiane si è assistito ad una riduzione del debito pubblico di 4 miliardi di euro, equivalenti al valore di cessione della quota di partecipazione pubblica<sup>171</sup>.

A fine luglio del 2015, sulla base dei documenti pubblicati dalla Banca d'Italia, il debito pubblico italiano ammontava a 2.199 miliardi di euro, sceso a 2.195 miliardi a seguito dell'operazione di quotazione. La privatizzazione di Poste è un esempio di come lo Stato intendesse incassare i soldi dei risparmiatori mantenendo comunque il controllo della società.

Attraverso il collocamento in Borsa di Poste Italiane, i capitali ottenuti non sono stati utilizzati per aumentare gli investimenti e migliorare le strategie del Gruppo, bensì costituirono delle nuove entrate per lo Stato in vista della nuova Legge di Stabilità 2016, la quale prevedeva il finanziamento in deficit del bilancio statale<sup>172</sup>.

Come affermato da Fabrizio Saccomanni: *“Le Poste fanno parte di un programma di privatizzazioni, mirato essenzialmente alla riduzione del debito pubblico, uno dei problemi più significativi che impediscono lo sviluppo dell'economia, dei consumi e degli investimenti”*<sup>173</sup>.

Spinto dalla necessità di adeguarsi alle direttive della Commissione Europea e nel tentativo di ridurre il debito pubblico, si è optato per una seconda fase di vendita di Poste Italiane, da cui lo Stato ha beneficiato 3 miliardi di euro.

Tale ulteriore privatizzazione nacque dalla necessità per lo Stato di fare cassa, poiché la situazione del debito risultava essere critica, soprattutto alla luce delle pressioni da parte della BCE e della Comunità Europea.

---

<sup>168</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>169</sup> PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit.

<sup>170</sup> BENEDETTINI S., *Poste, perchè questa privatizzazione non basta*, op. cit.

<sup>171</sup> DOMINELLI C., *“Saccomanni, forti segnali di ripresa nell'ultimo trimestre del 2013”*, da *“Il sole 24 ore”*, 24 gennaio 2014,

<sup>172</sup> SPADORO L., *IPO Poste Italiane: “ecco come tutti i soldi delle azioni andranno allo Stato”*, 21 ottobre 2015, da money.it

<sup>173</sup> Intervista a Fabrizio Saccomanni, *La privatizzazione di Poste Italiane, Saccomanni: “Utile alla riduzione del debito pubblico”*, rainews24, 12 ottobre 2015, <https://www.rainews.it/archivio-rainews/media/La-privatizzazione-di-Poste-italiane-Saccomanni-spiega-Utile-alla-riduzione-del-debito-pubblico-a3960072-24fb-4fd6-b7f6-2212078a0724.html>

### 3.3 I risultati finanziari della società

Il processo di privatizzazione ha inevitabilmente realizzato risultati anche in termini di aumento di redditività per la società. Le imprese private, infatti, tendono a mostrarsi più redditizie e solide dal punto di vista finanziario rispetto a quelle pubbliche. Al fine di migliorare ancora di più la redditività vennero definite delle misure di intervento tra cui, la razionalizzazione della struttura dei costi, l'automazione dei processi produttivi e la ricerca di nuove aree di sviluppo<sup>174</sup>.

Come affermato all'interno della relazione finanziaria annuale del 2015, anno della quotazione, Poste Italiane ha registrato un utile netto pari 552 milioni di euro, rispetto ai 212 milioni del 2014<sup>175</sup>. Nel 2016, ha raggiunto un risultato operativo di 1.041 milioni di euro, contro gli 880 milioni del 2015, segnando, dunque, una variazione del 18,3%. In termini di utile netto, nel 2016 esso è aumentato del 12,7% rispetto al 2015. Tali dati sono una dimostrazione del fatto che, a seguito del processo di privatizzazione, l'azienda ha vissuto un momento in cui la redditività è aumentata progressivamente, permettendo alla società di ottenere ottimi risultati finanziari.

Grazie alla seconda fase di privatizzazione, avvenuta nel 2016 e caratterizzata dalla collocazione sul mercato della quota della società pari al 29,7% e il conferimento del 35% alla Cassa Depositi e Prestiti, la società ha conseguito un risultato operativo di circa 1.123 milioni di euro, con una crescita del 7,9% rispetto al 2016<sup>176</sup>. L'ulteriore quotazione della società sul mercato ha apportato numerosi benefici alla società, soprattutto dal punto di vista finanziario.

La privatizzazione, il confronto concorrenziale e la quotazione in borsa hanno costretto gli operatori postali a confrontarsi con il mercato, spingendo l'azienda verso politiche di efficienza e redditività<sup>177</sup>.

Solamente attraverso un effettivo confronto con la concorrenza, anche a livello internazionale, è possibile ottenere gli incentivi e le opportunità necessarie per sfruttare le potenzialità che il mercato ha da offrire<sup>178</sup>.

Nel 2021, Poste Italiane ha chiuso il bilancio di esercizio con un utile netto di 1,6 miliardi di euro, segnando una crescita del 31% rispetto al 2020, nettamente al di sopra degli obiettivi previsti.

Gli ottimi risultati ottenuti nell'anno trascorso vengono riportati da Matteo del Fante, Amministratore Delegato e Direttore Generale di Poste Italiane: *“Abbiamo conseguito solidi risultati, nel contesto di un continuo miglioramento dell'economia italiana, con tutte le nostre attività che hanno ripreso ancor più slancio nella crescita rispetto alla fase precedente la pandemia, a dimostrazione della validità*

---

<sup>174</sup> ROSSI R. e FLORIO M., *La concorrenza nel mercato postale europeo: il caso Tnt Post Groep*, in “Mercato Concorrenza Regole, rivista quadrimestrale”, il Mulino, 3/2000

<sup>175</sup> Poste Italiane: Relazione finanziaria annuale 2015

<sup>176</sup> Poste Italiane: Relazione finanziaria annuale 2017

<sup>177</sup> ROSSI R. e FLORIO M., *La concorrenza nel mercato postale europeo: il caso Tnt Post Groep*, op. cit.

<sup>178</sup> ROSSI R. e FLORIO M., *La concorrenza nel mercato postale europeo: il caso Tnt Post Groep*, op. cit.

*del nostro modello di business diversificato. In questo scenario, restiamo concentrati sul bilanciamento tra l'efficienza dei costi e gli investimenti finalizzati a cogliere opportunità di crescita*<sup>179</sup>.

Tramite il nuovo piano strategico “Deliver 2022”, presentato a febbraio 2018, la società prevede di aumentare in modo significativo il risultato operativo entro il 2022 da 1,1 a 1,8 miliardi di euro. Tale crescita sarà resa possibile grazie alla crescita dei ricavi e alle efficienze di costo in tutti i segmenti di attività<sup>180</sup>.

### **3.4 Il ruolo della società durante l'emergenza sanitaria**

A seguito della pandemia da Covid – 19, l'economia italiana e le aziende del Paese sono state colpite da una crisi senza precedenti. L'emergenza sanitaria ha, però, avuto un impatto positivo sull'ambiente, portando alla luce l'importanza della questione riguardante il consumo sostenibile. In questo senso, dunque, le imprese hanno provveduto a modificare e rivoluzionare i modelli di business<sup>181</sup>. L'azienda, infatti, è stata in grado di adattarsi al contesto emergenziale causato dalla pandemia, assicurando un servizio continuo verso i propri stakeholders nonostante il contesto critico e sfavorevole<sup>182</sup>.

Importanti risulti riguardanti l'efficienza gestionale si sono avuti contribuendo alla consegna di circa 2 milioni di dosi di vaccino e rendendo disponibili le proprie infrastrutture digitali creando una piattaforma informatica che fosse in grado di effettuare le prenotazioni delle dosi per i cittadini<sup>183</sup>. Poste Italiane, infatti, ha partecipato attivamente alla campagna vaccinale rafforzando la propria collaborazione con le istituzioni nazionali e contribuendo con il proprio know – how a supporto delle attività logistiche<sup>184</sup>.

Tale percorso di crescita ha permesso di realizzare un vantaggio competitivo sul mercato e di rispondere in maniera tempestiva alle esigenze della società<sup>185</sup>. In particolare, l'azienda si è distinta per la capacità di trovare soluzioni condivise che permettessero di rispondere ai bisogni sociali della comunità<sup>186</sup>.

Nell'ambito della logistica e dell'e – commerce, l'ente Poste Italiane, nel 2020, ha registrato una consegna dei pacchi pari a 74 milioni, ovvero il 43,6% in più rispetto al 2019<sup>187</sup>.

Come riportato dalla Presidente di Poste Italiane: *“la missione principale di accompagnare il Paese nel suo sviluppo per favorire il progresso economico e sociale. Poste Italiane ha coniugato tradizione e innovazione, adeguando continuamente la sua missione ai tempi, ed ha saputo modernizzarsi per*

---

<sup>179</sup> Sito ufficiale di Poste Italiane Poste Italiane: <https://www.posteitaliane.it/it/comunicati/posteitalianerisu-1476548693739.html>

<sup>180</sup> Sito Ufficiale di Poste Italiane: Deliver 2022, strategia del gruppo, <https://www.posteitaliane.it/it/deliver-2022-strategia-del-gruppo.html>

<sup>181</sup> Poste Italiane: Relazione sulla gestione annuale, 2021: <https://www.posteitaliane.it/files/1476557512584/Relazione-finanziaria-annuale-2021-PDF.pdf>

<sup>182</sup> Sito Ufficiale di Poste Italiane: “Purpose”, <https://www.posteitaliane.it/it/purpose.html>

<sup>183</sup> Relazione sulla gestione annuale, 2021, op. cit.

<sup>184</sup> Sito Ufficiale di Poste Italiane, “Purpose”, <https://www.posteitaliane.it/it/purpose.html>

<sup>185</sup> Poste Italiane: Relazione sulla gestione annuale, 2021, op. cit.

<sup>186</sup> Sito Ufficiale di Poste Italiane: <https://www.posteitaliane.it/it/dialogo-trasparenza-istituzioni.html>

<sup>187</sup> NETTI. E, *“Poste Italiane, un miliardo di contributo al Pil territoriale”*, Il sole 24 ore, 19 luglio 2021



*rispondere al meglio al suo compito di supporto ai cittadini, alle imprese e alla Pubblica amministrazione”*<sup>188</sup>.

In particolare, sono state intraprese una serie di misure volte ad affrontare la situazione di emergenza sanitaria come, ad esempio, la distribuzione dei dispositivi di protezione individuale, la consegna delle pensioni in anticipo e l’apertura di almeno un ufficio postale in ogni piccolo Comune<sup>189</sup>.

Durante la pandemia, infatti, Poste Italiane si è sempre mostrata essere in prima linea, tenendo gli uffici aperti e mostrando grande responsabilità da parte dei dipendenti.

Il raggiungimento di questi risultati è stato possibile grazie alle competenze trasversali e alla riorganizzazione di processi e strutture operative. L’adozione di un modello di business basato sulla creazione del valore tramite l’utilizzo ottimale dei capitali è stata cruciale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il ruolo attivo e l’impegno svolto da Poste Italiane durante l’emergenza sanitaria hanno sottolineato la volontà della società di dimostrare grande vicinanza al cittadino e di intraprendere azioni nell’interesse pubblico, nonostante sia ormai un’azienda privata.

### **3.5 Prospettive future: Poste Italiane, “2024 Sustain and Innovate”**

Dopo gli obiettivi raggiunti dal piano “Deliver 2022”, Poste Italiane ha presentato il nuovo piano strategico “2024 Sustain and Innovate”, che punta su un percorso di crescita sostenibile e profittevole<sup>190</sup>. L’implementazione di successo del Piano Deliver22 si è ottenuta puntando sui vantaggi competitivi storici del Gruppo Poste, portando una visione strategica chiara e proattiva<sup>191</sup>. Già con il piano “Deliver22”, l’azienda era stata in grado di portare a termini gli obiettivi stabiliti grazie al miglioramento dei ricavi e dell’operatività e soprattutto con il contributo dei vari segmenti di business<sup>192</sup>.

Il piano “2024 Sustain and Innovate” offre opportunità di crescita in tutte le aree di business del Gruppo. Tramite tale piano, infatti, i temi di innovazione e sostenibilità vengono posti al centro di tutte le strategie del Gruppo.

Poste si pone l’obiettivo di dirigere lo sviluppo sostenibile del Paese facendo da guida per la ripartenza e l’evoluzione digitale dell’Italia tramite l’adozione di obiettivi finanziari, operativi e di sostenibilità<sup>193</sup>. Sono previsti, infatti, investimenti per 3,1 miliardi di euro nella attività strategiche al fine del raggiungimento degli obiettivi finanziari riportati nel Piano<sup>194</sup>.

---

<sup>188</sup> Sito Ufficiale di Poste Italiane: “Poste Italiane: 160 anni di storia per costruire il futuro del Paese”, <https://www.posteitaliane.it/it/comunicati/posteitaliane160-1476557925016.html?wt.ac=1453895545051>

<sup>189</sup> Sito Ufficiale di Poste italiane: “Dialogo e trasparenza con le istituzioni”, op. cit.

<sup>190</sup> Sito Ufficiale di Poste Italiane: “Poste Italiane, 2024 Sustain and Innovate”, <https://www.posteitaliane.it/it/comunicati/posteitaliane2024-1476534599420.html>

<sup>191</sup> Sito Ufficiale di Poste Italiane: “Poste Italiane, 2024 Sustain and Innovate”, op. cit.

<sup>192</sup> Poste Italiane: Piano industriale 2018 – 2022, <https://www.posteitaliane.it/files/1476478386039/Piano-industriale-2018-2022-ITA-27-2-2018.pdf>

<sup>193</sup> Poste italiane: Relazione finanziaria annuale 2021, op. cit.

<sup>194</sup> Poste italiane: Relazione finanziaria annuale 2021, op. cit.

In particolare, il piano punterà a realizzare una serie di obiettivi tra cui:

- confermare il ruolo strategico che Poste Italiane ricopre per l'Italia;
- conseguire una crescita responsabile accompagnando il percorso di sostenibilità e di integrità sociale dell'Italia, tramite una strategia organizzata su 8 pilastri in accordo con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (UNSDG);
- puntare sull'innovazione digitale e le reti terze;
- sviluppare la rete logistica lungo la catena del valore;
- aumentare la diversificazione del portafoglio clienti tramite prodotti di risparmio, di assicurazione e di investimento per mezzo di una piattaforma tecnologica e un approccio distributivo omnicanale;
- mantenere i pagamenti al centro, cercando di fornire ai clienti anche servizi a valore aggiunto<sup>195</sup>

Il piano strategico ESG di Poste italiane si struttura di 8 pilastri; ogni pilastro comprende obiettivi e target specifici che contribuiscono al raggiungimento degli Obiettivi stabiliti dalle Nazioni Unite. In particolare, gli 8 pilastri sono: *integrità e trasparenza; valorizzazione delle persone; diversità e inclusione; valore al territorio; transizione green; customer experience; innovazione; finanza sostenibile.*

La sostenibilità risulta essere quindi una componente integrante delle attività dei processi e della strategia dell'azienda, un driver essenziale nelle scelte strategiche e finanziarie del Gruppo<sup>196</sup>. Al fine di contribuire, infatti, al conseguimento degli obiettivi nazionali e internazionali di sviluppo sociale e ambientale, Poste Italiane ha adottato una strategia di sostenibilità, composta da un insieme di Politiche di Sostenibilità e da un Piano Strategico ESG, contenente tutti gli obiettivi e i target specifici sia di natura qualitativa che quantitativa con l'obiettivo di un costante miglioramento delle *performance* di Sostenibilità<sup>197</sup>. Tale strategia risulta essere coerente con le attività e i criteri di business definiti dal Gruppo. L'approccio adottato da Poste Italiane per le attività di investimento, inoltre, si propone, attraverso l'integrazione dei criteri ESG, di promuovere in maniera sostenibile lo sviluppo economico e sociale del Gruppo e dell'intero Sistema Paese<sup>198</sup>.

Sempre maggior importanza è stata attribuita agli stakeholders, cercando di instaurare una relazione sostenibile, puntando all'inclusione e valorizzando la partecipazione quanto più estesa sul dialogo e sulla collaborazione<sup>199</sup>. Sin dall'inizio le visioni degli stakeholder sono state integrate all'interno dei processi di definizione e gestione della strategia di Sostenibilità, in modo da poter creare solidi rapporti basati sulla fiducia e sulla trasparenza<sup>200</sup>. Questo ha contribuito sia alla creazione di valore per tutti gli stakeholders, sia alla crescita reputazionale dell'azienda nel contesto in cui opera. *“Le nostre persone si sono dimostrate*

---

<sup>195</sup> Poste Italiane: *2024 Sustain and Innovate*, op. cit.

<sup>196</sup> Poste italiane, Relazione finanziaria annuale 2021, op. cit.

<sup>197</sup> Poste italiane, Relazione finanziaria annuale 2021, op. cit.

<sup>198</sup> Poste italiane, Relazione finanziaria annuale 2021, op. cit.

<sup>199</sup> Poste italiane, Relazione finanziaria annuale 2021, op. cit.

<sup>200</sup> Poste italiane, Relazione finanziaria annuale 2021, op. cit.

*essenziali per il nostro successo e continueremo ad investire su di loro*<sup>201</sup>, è ciò che ha affermato l'Amministratore Delegato, Matteo del fante, nel commentare i risultati.

Oltre al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che occupa un ruolo fondamentale per la transizione verde, anche la riforma dei due articoli della Costituzione, 9 e 41, ha determinato l'inclusione nella Carta della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi<sup>202</sup>.

Il piano presenta obiettivi finanziari concreti e raggiungibili con indicatori di performance stabiliti in modo chiaro. Come dichiarato da Matteo del Fante: *“Con il nostro Piano “2024 Sustain & Innovate” (“24 SI”), siamo in grado di costruire e crescere sulle solide basi gettate dal Piano Deliver22, con obiettivi raggiungibili in tutte e quattro le nostre divisioni di business. I ricavi cresceranno costantemente per tutto l'arco di piano, con il risultato operativo e l'utile netto in aumento rispettivamente del 5% e del 6% (CAGR), generando una crescita incrementale dell'EBIT tra il 2019 e il 2024 pari a 0,4 miliardi di euro. Poste Italiane è il più prezioso motore di innovazione e digitalizzazione del Paese, che collega fisicamente e digitalmente clienti, cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione*<sup>203</sup>.

La società si impegna fortemente nella creazione del valore con l'obiettivo di raggiungere un utile netto pari a 1,6 miliardi di euro nel 2024, registrando un aumento del 33% rispetto al 2020.

A dimostrazione della sua volontà di diversificazione, inoltre, Poste Italiane ha annunciato di volere entrare, nel 2022 nel mercato dell'energia. Secondo quanto affermato da Matteo Del Fante: *“ci sono tutti gli ingredienti per un successo anche per il lancio della nuova offerta retail per gas ed elettricità*<sup>204</sup>. L'azienda si è posta l'obiettivo di diventare, entro il 2025, uno dei maggiori fornitori in Italia nel mercato dell'energia elettrica e del gas naturale, attraverso una piena liberalizzazione del mercato, tramite offerte competitive, innovative e sostenibili<sup>205</sup>. È prevista un'offerta di energia elettrica e gas 100% Green entro il 2025.

Il piano prevede, inoltre, che la società diventerà, entro il 2030, un'azienda a zero emissioni, sottolineando l'importanza dei temi ambientali.

Tra i principali obiettivi previsti nel piano, vengono combinate tre strategie:

- Sostenibilità finanziaria, realizzabile tramite l'autofinanziamento a breve e a medio lungo termine e tramite l'allineamento degli interessi degli azionisti e Management;
- Sviluppo ambientale, sociale e governativo, puntando al rafforzamento degli obiettivi di performance non finanziarie e rendendo massimo il livello di trasparenza;

---

<sup>201</sup> Teleborsa, *“Poste, piano Sustain & Innovate: vede utile 2024 a 1,6 miliardi”*, da *“La Stampa”*, 19 marzo 2021

<sup>202</sup> Poste italiane, Relazione finanziaria annuale 2021, op. cit.

<sup>203</sup> Poste Italiane, *2024 Sustain and Innovate*, op. cit.

<sup>204</sup> Corriere della Sera - L'economia, *“Poste entra nel mercato dell'energia. Del Fante: “saremo tra i primi cinque operatori”, da “Il corriere della Sera”* [https://www.corriere.it/economia/finanza/21\\_marzo\\_19/poste-entra-mercato-dell-energia-fante-saremo-primi-cinque-operatori-4c774622-88cc-11eb-9214-48facb37773c.shtml#:~:text=Poste%20Italiane%20entrer%C3%A0%20nel%202022%20nel%20mercato%20dell%E2%80%99energia.,entro%20il%202024%2C%20fine%20del%20nuovo%20piano%20quadriennale](https://www.corriere.it/economia/finanza/21_marzo_19/poste-entra-mercato-dell-energia-fante-saremo-primi-cinque-operatori-4c774622-88cc-11eb-9214-48facb37773c.shtml#:~:text=Poste%20Italiane%20entrer%C3%A0%20nel%202022%20nel%20mercato%20dell%E2%80%99energia.,entro%20il%202024%2C%20fine%20del%20nuovo%20piano%20quadriennale).

<sup>205</sup> Poste italiane, Relazione finanziaria annuale 2021, op. cit.

- Sviluppo del capitale umano, focalizzando l'attenzione sulla valorizzazione delle persone e sulla competitività del mercato

Poste italiane, infatti, tramite tale piano ha deciso di intraprendere un percorso al fine di integrare progetti di sostenibilità all'interno della propria strategia di business, dando pari importanza agli obiettivi finanziari, ambientali, sociale e di governance e ottenendo risultati nazionali e internazionali in tema di sostenibilità<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> NETTI E., *“Poste Italiane, un miliardo di contributo al Pil territoriale”*, op. cit.

## CONCLUSIONE

Il fine della presente trattazione è stato quello di dimostrare come il processo di privatizzazione abbia influito sul sistema economico e finanziario, permettendo il raggiungimento di una serie di obiettivi e apportando rilevanti benefici al sistema nel suo complesso. In particolare, il ridimensionamento del ruolo dello Stato ha consentito la riduzione del debito pubblico, l'integrazione della normativa europea e lo snellimento della struttura organizzativa, fino a quel momento, considerata inefficiente e poco flessibile. Si ritiene, dunque, che i processi di liberalizzazione e privatizzazione abbiano contribuito positivamente al miglioramento delle *performance* aziendali.

A tal proposito, le società privatizzate hanno dimostrato migliori risultati in termini di efficienza gestionale e di redditività rispetto alle imprese non privatizzate. Pertanto, le privatizzazioni hanno determinato un cambiamento nel modo di intendere l'economia, le imprese e, in particolare, il ruolo statale.

Il caso di Poste Italiane è un esempio di privatizzazione assai complesso realizzatosi in due fasi successive. La prima fase di quotazione, avvenuta nel 2015, si concretizzò in una "privatizzazione formale", poiché lo Stato mantenne il controllo della società per una quota pari al 60% del capitale. Vi era, tuttavia, la convinzione che il settore postale avesse bisogno di una maggiore "deregulation" in seguito alle sollecitazioni avute da parte dell'Unione Europea e alla necessità di ridurre ulteriormente il debito pubblico. La seconda fase, dunque, si realizzò nel 2016 tramite il conferimento del 35% del capitale alla Cassa Depositi e Prestiti e il collocamento del 29,7% sul mercato.

Le ragioni alla base di tale processo possono essere interpretate sia dal punto di vista economico – finanziario, derivanti dall'urgenza di risollevare l'azienda dalla situazione di crisi in cui da tempo versava, sia con riferimento alla necessità di adeguarsi all'evoluzione del Paese, tenendo a mente l'importanza del cittadino e dell'Italia in un'ottica di lungo periodo, nonché alla volontà di assicurare il rispetto degli obiettivi previsti dalle normative nazionali e internazionali.

All'origine del risanamento di Poste Italiane vi è stata sicuramente la capacità da parte dell'azienda di saper sfruttare al meglio le condizioni di mercato. Complessivamente, infatti, la quotazione della società è stata definita un successo sia in termini qualitativi che quantitativi, permettendo l'allargamento del mercato azionario e la diffusione dell'azionariato.

In conclusione, a seguito della privatizzazione, la società ha contribuito in maniera significativa al soddisfacimento dei bisogni e delle esigenze della stessa, intraprendendo azioni rilevanti nell'interesse pubblico. Nell'ottica di uno scenario futuro, la società concretizza la volontà di intraprendere un percorso sostenibile e profittevole basato sul conseguimento degli obiettivi nazionali e internazionali di sviluppo sociale e ambientale, il quale viene reso possibile tramite l'attuazione di strategie sostenibili e innovative

al fine di realizzare il miglioramento delle performance e la creazione di valore per tutti gli stakeholders nell'ottica di uno scenario futuro.

## BIBLIOGRAFIA

- ANTONELLI L.N., *Poste Italiane: Mef divide quote, 35% alla Cdp e 30% sul mercato*, dal Wall Street Italia, 26 maggio 2016
- ARGENTATI A., *Concorrenza e Mercato in Corso di Diritto Pubblico dell'Economia* a cura di Mirella Pellegrini, CEDAM, Milano, 2019
- ARRIGO U. e DI FIOGGIA G., *Alle origini del debito: il contributo della Spesa per le Poste alla formazione del debito pubblico dell'Italia*, 12/04/2014
- ARRIGO U. e GIARDA P., *Introduzione a Produttività, costi e domanda dei servizi postali in Italia*, a cura di P. Giarda, Bologna 1993
- ARRIGO U., *Privatizzazione Poste italiane? In realtà lo Stato comanderà ancora*, da "Il fatto Quotidiano", 24 gennaio 2014
- ARRIGO U., *Riorganizzazione, regolazione e liberalizzazione dei servizi postali: un bilancio del caso italiano*, il Mulino, fascicolo 2, maggio – agosto 2007
- BARBAGALLO C., *Crisi e regolamentazione finanziaria: cambiamenti e prospettive*, Banca d'Italia, 2019
- BARONE G., *Politica economica e istituzioni. Il ministero dei Lavori Pubblici, 1922 – 1925*, in "Italia contemporanea", n.151-152, 1983
- BARUCCI E. e PIEROBON F., *Le privatizzazioni in Italia*, Roma, Carocci editore, 2007
- BARUCCI E. e PIEROBON F., *Le privatizzazioni in Italia: progetto o navigazione a vista? Recupero di efficienza o rendita?*, Economia Italian, 2007
- BASSI A., *"dal Tesoro alla Cdp il 35% di Poste"*, da "Il Messaggero", 24 maggio 2016
- BENEDETTINI S., *Poste, perchè questa privatizzazione non basta*, Il sole 24 ore, 30 aprile 2015
- BONOMI M. S., *La trasformazione del servizio universale postale per rispondere ai nuovi bisogni*, IRPA, Roma, 2015
- CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929 – 2009): il caso Italiano*, Cedam, 2009
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Laterza, Manuali 2021
- CASTRONOVO V. (a cura di), *Storia della posta in Italia. Da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, Bari, Laterza, 2004.
- CASTRONOVO V., *Un profilo d'insieme* in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia della posta in Italia. Da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, Bari, Laterza, 2004.
- CERA M., *La crisi finanziaria, le banche e l'intervento dello Stato fra leggi, ibridismi e perfetti*, il Mulino, Fascicolo 1, 2009
- CIANCI E., *La nascita dello Stato Imprenditore in Italia*, Carabba Editore, 2009
- CLARICH M., *Populismo, sovranismo e stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, Rivista della regolazione dei mercati, Editoriale

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali*, 1993

CORSO G., voce *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006

DAVIS J. “*Keynes offers us the best way to think about crisis*”, pubblicato dal *Financial Times*, 24 dicembre 2008

DERVI K., *Qual è il ruolo dello Stato?*, Il sole24ore, 2012

FALCON G., *Pubblico e privato nel servizio postale*, il Mulino, Bologna, 1994

FILANCI F. e ANGELLIERI E., *I servizi postali in Italia, storia e tariffe, 1861-1985*, Edizione II foglio dell’UFS, 1985

GALLUPPI DE GREGORIO M., *Il deficit dell’Azienda postelegrafonica*, in “*Rivista di politica economica*”, n.1, 1923

GARDA E., *il Decreto Liquidità rafforza il Golden Power*, Wolters Kluwer, *altalex.com*, 27/04/2020

GIANNETTO M., *I tecnici delle comunicazioni fra età liberale e fascismo*, in *Burocrazie non burocratiche. Il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Otto e Novecento*, a cura di A. Varni e G. Melis, Rosenberg & Sellier, Torino 1999

GIANNETTO M., *Ministero delle poste e telegrafi*, (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1992

GIUNTINI A., il periodo fra le due guerre in *Le poste in Italia, da amministrazione pubblica a sistema d’impresa*, a cura di V. CASTRONOVO, Editore Laterza, 2003

IL CORRIERE DELLA SERA, L’economia, “*Poste entra nel mercato dell’energia. Del Fante: “saremo tra i primi cinque operatori”*”, 2021

LA SELVA P. (a cura di), *Il caso ENI, INI e IRA: la privatizzazione degli enti pubblici*, 2017

LA SPINA A. e MAJONE G., *Lo stato Regolatore*, il Mulino, 2010

LOPS V., *Come si partecipa a un’IPO in Borsa e quanto può essere rischioso*, Il sole 24 ore, 2017

MAINELLA L.A., *L’Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi in Direzione generale delle poste 1861-1878. Inventario del fondo*, a cura di Aldo Cecchi, 2016 è

MAZZONI A., *Privatizzazioni e diritto antitrust: il caso italiano*, in *Riv. Soc.*, 1996

MAZZUCATO M., *È lo Stato che deve innovare*, Il Sole 24 Ore, 10 agosto 2014

MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE: Comunicato stampa n.°166 del 11/08/2015

MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE: Comunicato stampa n.°98 del 25/05/2016

MOCAVINI G., *I compiti strategici di Poste Italiane* in (a cura di) G. Napolitano, *La riforma del settore postale nell’era digitale*, 2015

MORANDO M., *Poste Italiane: conclusa con successo l’offerta globale di azioni*, dal *Quotidiano della Pubblica Amministrazione*, 26 ottobre 2015

NAPOLITANO G., *il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale dir. amm.*, 2008



NAPOLITANO G., *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, Opinioni, dir. amm. 4/2009

NETTI E., *“Poste Italiane, un miliardo di contributo al Pil territoriale”*, Il sole 24 ore, 19 luglio 2021

PAOLONI G., *Dall'Unità al periodo giolittiano in Le poste in Italia, da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, a cura di V. CASTRONOVO, Editore Laterza, 2003

PARRI B. S., *Il processo di trasformazione delle imprese pubbliche*, Padova, Cedam, 1998

PETRILLO G., *Da amministrazione statale a società per azioni* in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia della posta in Italia. Da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, Bari, Laterza, 2004.

PISANESCHI A., *Dallo Stato Imprenditore allo Stato Regolatore e ritorno?*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009

POSTE ITALIANE, Piano Industriale 2018 – 2022

POSTE ITALIANE, Relazione annuale 1981

POSTE ITALIANE, Relazione finanziaria annuale 2015

POSTE ITALIANE, Relazione sulla gestione annuale 2017

POSTE ITALIANE, Relazione sulla gestione annuale 2021

ROPPO V., *Privatizzazioni e ruolo del “pubblico”*: lo Stato regolatore, il Mulino, fascicolo 4, 1997

ROSA D., *Quali sono i benefici delle privatizzazioni iniziate negli anni 90*, Lettere, Il Sole 24 ore, 13 gennaio 2015

ROSSI R. e FLORIO M., *La concorrenza nel mercato postale europeo: il caso Tnt Post Groep*, in “Mercato Concorrenza Regole, rivista quadrimestrale”, il Mulino, 3/2000

SAMBUCO R., *L'interventismo statale in economia? Va ricondotto a una logica europea*, Il Sole 24 Ore, Marzo 2021

SANDULLI A., *Il Golden Power al tempo dell'emergenza Covid-19. Uno strumento camaleontico a protezione del tessuto economico*, Luiss Open, 2020

SBRESCIA V.M., *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, il Mulino, Fascicolo 3, settembre 2011

SERAFINI L., *Ipo poste, ai privati il 35% dell'offerta*, Il sole 24 ore, 23 ottobre 2015

SERAFINI L., *Poste: alla Cdp il 35% del Tesoro. Il 29,7% andrà sul mercato*, Il sole 24 ore, 26 maggio 2016

SICLARI D., *Le privatizzazioni nel diritto dell'economia* in *Corso di Diritto Pubblico dell'Economia* a cura di Mirella Pellegrini, CEDAM, Milano, 2019

SIROTTI L., *La Repubblica Sociale Italiana. I servizi di posta civile nel territorio metropolitano*, Sirotti editore, Milano 1991

TELEBORSA, *“Poste, piano Sustain & Innovate: vede utile 2024 a 1,6 miliardi”*, da “La Stampa”, 19 marzo 2021

## SITOGRAFIA

- <https://open.luiss.it/2020/07/21/il-golden-power-al-tempo-dellemergenza-covid-19-uno-strumento-camaleontico-a-protezione-del-tessuto-economico/>
- <https://web.archive.org/web/20080527015513/http://www.poste.it/azienda/storia/solotesto/solotesto2.6.html>
- <https://www.borsaitaliana.it>
- <https://www.consob.it>
- [https://www.corriere.it/economia/finanza/21\\_marzo\\_19/poste-entra-mercato-dell-energia-fante-saremo-primi-cinque-operatori-4c774622-88cc-11eb-9214-48facb37773c.shtml#:~:text=Poste%20Italiane%20entrer%C3%A0%20nel%202022%20nel%20mercato%20dell%E2%80%99energia.,entro%20il%202024%2C%20fine%20del%20nuovo%20piano%20quadriennale.](https://www.corriere.it/economia/finanza/21_marzo_19/poste-entra-mercato-dell-energia-fante-saremo-primi-cinque-operatori-4c774622-88cc-11eb-9214-48facb37773c.shtml#:~:text=Poste%20Italiane%20entrer%C3%A0%20nel%202022%20nel%20mercato%20dell%E2%80%99energia.,entro%20il%202024%2C%20fine%20del%20nuovo%20piano%20quadriennale.)
- [https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2021/10/fiordiponti\\_f\\_la\\_situazione\\_demergenza\\_necessita\\_e\\_occasione\\_per\\_potenziare\\_i\\_meccanismi\\_di\\_golden\\_power\\_2021.pdf](https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2021/10/fiordiponti_f_la_situazione_demergenza_necessita_e_occasione_per_potenziare_i_meccanismi_di_golden_power_2021.pdf)
- <https://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/item/319-le-privatizzazioni-in-italia-e-il-ruolo-dello-stato-un-bilancio-e-qualche-prospettiva.html>
- <https://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/item/202-le-privatizzazioni-in-italia-qualche-utile-lezione.html>
- <https://www.laveracronaca.com/focus/poste-italiane-storia-e-funzioni/>
- <https://www.money.it/IPO-Poste-Italiane-cosa-ci#:~:text=L%E2%80%99IPO%20di%20Poste%20Italiane%20permetter%C3%A0%20allo%20Stat%20di,Poste%20Italiane%20si%20sta%20avviando%20alla%20sua%20conclusione.>
- [https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo\\_id=95007](https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=95007)
- <https://www.rainews.it/archivio-rainews/media/La-privatizzazione-di-Poste-italiane-Saccomanni-spiega-Utile-alla-riduzione-del-debito-pubblico-a3960072-24fb-4fd6-b7f6-2212078a0724.html>
- <https://www.stradeonline.it/innovazione-e-mercato/1445-ne-privatizzazione-ne-liberalizzazione-per-poste-il-solito-pasticcio-all-italiana>

Dal Sito Ufficiale delle Poste:

<https://www.posteitaliane.it/it/storia-poste-archivio.html>

<https://www.posteitaliane.it/it/risk-management.html>

<https://www.posteitaliane.it/it/comunicati/posteitalianelanci-1476478386039.html>

<https://www.posteitaliane.it/it/qualita.html>

<https://www.posteitaliane.it/it/comunicati/posteitalianerisu-1476548693739.html>

<https://www.posteitaliane.it/it/deliver-2022-strategia-del-gruppo.html>

<https://www.posteitaliane.it/it/purpose.html>

<https://www.posteitaliane.it/it/dialogo-trasparenza-istituzioni.html>

<https://www.posteitaliane.it/it/comunicati/posteitaliane160-1476557925016.html?wt.ac=1453895545051>

<https://www.posteitaliane.it/it/comunicati/posteitaliane2024-1476534599420.html>