



Corso di laurea in Strategic Management

Cattedra Specifico insegnamento: Economia per il management

Privatizzazione del settore energetico: analisi comparativa tra Italia e Inghilterra

Prof. Rita Mascolo

RELATORE

Prof. Corrado Pasquali

CORRELATORE

Matr. 765651

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

Indice

Introduzione.....2

CAPITOLO 1) Il processo di privatizzazione in Italia: nozioni introduttive, evoluzione e prospettive future

- *La privatizzazione in Italia e l'intervento dello Stato nell'economia.....10*
- *Evoluzione tecnico-normativa del processo: dalle golden-share alle nuove forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP).....21*
- *Situazione attuale e prospettive future.....33*

CAPITOLO 2) Deregolamentazione dei mercati e privatizzazioni: il modello anglo-sassone

- *La strategia di privatizzazione della Gran Bretagna.....48*
- *Evoluzione del quadro legislativo, situazione attuale e prospettive future.....60*
- *Differenze e similitudini tra il modello inglese e il modello italiano.....65*

CAPITOLO 3) Deregolamentazione del settore energetico e privatizzazione del servizio pubblico: analisi comparativa tra il modello inglese e il modello italiano

- *Analisi dei settori del gas e dell'elettricità: la situazione inglese.....71*

- *Analisi dei settori del gas e dell'elettricità: la situazione italiana*.....77
- *Commento dei risultati*.....95
- Conclusioni**.....**108**
- Bibliografia**.....**110**
- Sitografia**.....**111**

INTRODUZIONE

La Pubblica Amministrazione e il settore dei servizi pubblici hanno subito notevoli trasformazioni a partire dagli anni Ottanta, con l'adozione di riforme legislative e amministrative in gran parte dei paesi occidentali. Storicamente, tali servizi sono sempre stati gestiti da aziende pubbliche; tuttavia, l'esigenza di raggiungere maggiore efficienza ed efficacia sotto il profilo qualitativo, quantitativo e sociale ha condotto la maggior parte di questi paesi ad implementare politiche di liberalizzazione e privatizzazione del comparto.

Dal punto di vista delle discipline economico-aziendali, l'emergere di siffatti processi di cambiamento ha portato a riconsiderare l'ambito di studio delle aziende di servizi pubblici sotto nuovi aspetti. I cambiamenti legislativi intervenuti, infatti, hanno contribuito ad aumentare la complessità dei sistemi aziendali coinvolti nell'erogazione dei servizi pubblici, riscontrabile, in particolare, nei rapporti tra l'ente locale, titolare della funzione pubblica, e l'azienda di servizi, quale gestore del servizio. Le aziende pubbliche si sono così trovate ad affrontare non solo le nuove sfide e le nuove tendenze del contesto in cui operavano, ma anche i diversi modelli di studio forniti in quegli anni dalla dottrina economico-aziendale. In particolare, sono stati evidenziati due importanti aspetti:

1. Lo sviluppo di sistemi di misurazione delle *performances* più complessi e articolati, che superavano i limiti dei tradizionali sistemi contabili. Questi nuovi strumenti includono, oltre agli indicatori economico-finanziari, anche elementi legati alle politiche di qualità, sostenibilità ambientale e gestione delle risorse umane e intangibili.
2. L'affermazione del concetto di Responsabilità Sociale d'Impresa, che riconosce l'importanza delle relazioni tra l'azienda e i suoi interlocutori sociali. Ciò comporta l'adozione di politiche aziendali volte a promuovere e rafforzare l'immagine dell'impresa nei confronti di terzi. Pertanto, l'analisi dell'evoluzione del contesto istituzionale, legislativo ed aziendale è divenuta sempre più

fondamentale al fine di compiutamente comprendere le trasformazioni che hanno interessato negli ultimi anni i settori in cui opera la Pubblica Amministrazione.

In questo saggio si farà particolare riferimento al settore dell'energia, con particolare riguardo a quello del gas e dell'elettricità, proponendosi un'analisi comparativa approfondita tra il modello italiano di gestione ed erogazione di servizi pubblici ed il corrispondente modello inglese, considerando l'evoluzione storica, normativa e amministrativa dei due paesi ed evidenziando, altresì, i cambiamenti, le differenze e le similitudini sul piano amministrativo e manageriale delle società pubbliche. Quest'ultimo aspetto risulta fondamentale al fine di individuare gli effetti e le conseguenze che le riforme del settore pubblico hanno prodotto sulla gestione ed erogazione dei servizi pubblici, consentendo, inoltre, di analizzare l'impatto sociale che tale processo ha determinato.

Il contesto di riferimento per questo lavoro, dunque, è proprio il rinnovamento della pubblica amministrazione verificatosi a livello internazionale, a far data dagli anni Ottanta. Sebbene la dottrina avesse già riconosciuto l'analogia tra le aziende pubbliche e private in termini di obiettivi, è solo in quel periodo che sono state avviate ampie riforme per avvicinare la gestione delle aziende pubbliche a quella delle realtà private. Tale processo, tuttavia, non può dirsi ancora completato, sia in ragione delle difficoltà riscontrate nell'attuazione delle riforme, sia perché lo stesso percorso riformatore intrapreso, necessita ancora di un approfondito dibattito dottrinale. Nonostante sia stato raggiunto un ampio consenso sull'analogia degli obiettivi tra aziende pubbliche e private, permane l'incertezza su quali siano gli accorgimenti necessari per adattare gli strumenti di gestione del settore privato al contesto pubblico.

Attraverso il quadro delle riforme del settore pubblico, inoltre, è possibile analizzare gli effetti ottenuti, attuali o desiderati, che influenzano i sistemi aziendali. Scendendo nel dettaglio, tali riforme, originate dal mutato contesto socioeconomico, hanno coinvolto a livello internazionale tre ambiti principali, come già accennato in precedenza:

- 1) quello istituzionale, relativo alla *governance* pubblica;

2) quello amministrativo, legato ai principi di riferimento della funzione pubblica e ai rapporti con i cittadini;

3) l'ambito manageriale, la cui riforma, ispirata dai principi del New Public Management, ha promosso il rinnovamento della dirigenza nel settore pubblico.

In questo contesto, come precedentemente chiarito, appare particolarmente interessante analizzare quest'ultimo aspetto, evidenziando alcuni elementi distintivi delle teorie del *New Public Management* (N.P.M.) affermatasi nei paesi anglo-sassoni durante il periodo in questione, vale a dire:

- l'utilizzo delle pratiche gestionali tipiche del mondo privato in luogo di quelle della pubblica amministrazione;
- l'attenzione per le questioni relative al raggiungimento della gestione economica, in termini di efficienza ed efficacia;
- un maggiore utilizzo della decentralizzazione decisionale e della delega;
- una particolare attenzione alla soddisfazione dei cittadini, da considerarsi "clienti", da perseguire attraverso la fornitura di servizi di alta qualità;
- la collaborazione con il settore privato, per fornire determinati servizi pubblici, e se necessario, promuovere forme di concorrenza nel settore pubblico;
- l'ampio utilizzo di metodi di valutazione delle prestazioni per contribuire alla gestione e alla responsabilizzazione della dirigenza, collegandoli al sistema di retribuzioni

Come innanzi accennato, nel periodo ricompreso tra gli inizi degli anni 80' e sino ai primi anni 2000, si è assistito alla realizzazione di molteplici interventi riformatori del settore pubblico, che hanno avuto un notevole impatto sulla gestione e sull'erogazione dei servizi pubblici, che hanno inciso su aspetti cruciali per la vita dei cittadini, quali la copertura dei loro bisogni fondamentali. A livello internazionale, non è dato riscontrare un modello organizzativo uniforme, soprattutto per quanto attiene ai "servizi a rete", erogati ai clienti attraverso infrastrutture fisse interconnesse tra di loro, come telecomunicazioni, gas ed energia elettrica. Prima delle riforme in analisi, il modello predominante era

rappresentato dall'impresa pubblica verticalmente integrata, operante in condizioni monopolistiche, non sempre giustificate dalla presenza di monopoli naturali. Questa situazione ha favorito lo sviluppo di sistemi radicati a livello nazionale, tali da indurre l'Unione Europea a promuovere in tutta Europa un processo di deregolamentazione, privatizzazione e promozione della concorrenza.

Nel corso di tali anni, il dibattito concernente la privatizzazione dei servizi pubblici è divenuto sempre più ampio ed articolato. La questione principale riguardava la ha riguardato la possibilità di coinvolgimento di soggetti privati in settori tradizionalmente di competenza della pubblica amministrazione. In questo contesto, a lungo si è discusso sull'opportunità di effettuare vere e proprie privatizzazioni, piuttosto che privatizzazioni formali, nonché di quale potesse essere il funzionamento dei mercati deregolamentati. All'esito di questo primo periodo di privatizzazione, è emerso e si è affermato un nuovo modello organizzativo della Pubblica Amministrazione, diverso dai modelli tradizionali in termini di *governance* e di gestione ed erogazione dei servizi pubblici, noto come *New Public Management* (N.P.M.). Questo saggio si propone di esaminare le conseguenze sociali derivanti dall'adozione di tale modello e dalla deregolamentazione dei mercati osservate nei paesi anglosassoni, con particolare attenzione all'Inghilterra. Partendo da queste osservazioni, l'obiettivo è quello di formulare un'ipotesi su quali potrebbero essere le conseguenze che l'imminente – ed ormai avviato – processo di deregolamentazione del settore del gas comporterà in Italia, sia sotto il profilo della gestione del servizio pubblico che del conseguente impatto sociale. La rilevanza di questa ricerca risulta amplificata dall'attuale contesto storico, caratterizzato, per l'appunto, da significativi cambiamenti nella regolamentazione dei settori oggetto di studio. Inoltre, essa assume particolare rilevanza anche alla luce delle crescenti difficoltà sociali e delle profonde incertezze economiche che segnano l'attuale periodo storico. L'analisi e la comprensione di siffatte dinamiche, risulta, pertanto, fondamentale al fine di prevedere e gestire gli effetti della deregolamentazione sul sistema italiano, garantendo, nel contempo, una migliore preparazione alle sfide future.

La presente ricerca intende articolarsi in tre sezioni principali:

a) nella prima sezione verrà analizzato il fenomeno della privatizzazione in Italia, fornendosi nozioni introduttive sul processo, sulla sua evoluzione tecnico-normativa, sulla situazione attuale della Pubblica Amministrazione e sulle prospettive future in tema di privatizzazione. Saranno, di poi, analizzati i fattori che hanno caratterizzato lo sviluppo e l'utilizzo di questa procedura, le modalità di realizzazione della stessa, i risultati ottenuti e le conseguenze che ne sono scaturite.

b) la seconda sezione si soffermerà nell'analisi delle medesime tematiche trattate nel primo capitolo, con riferimento a quanto accaduto in Inghilterra, al fine di individuare le differenze e le similitudini sul piano istituzionale, amministrativo e legislativo con quanto accaduto in Italia. Inoltre, saranno evidenziate le modalità di realizzazione della procedura nei due Paesi, evidenziando le conseguenze sociali ed i risultati ottenuti sul piano della gestione e dell'erogazione dei servizi pubblici.

c) infine, nell'ultima sezione, sarà condotta un'analisi più specifica sul settore dell'energia, sia in Italia che in Inghilterra, con particolare riguardo al settore del gas e al settore elettrico, tenendo ben presente sia l'evoluzione storico-normativa di questi settori, sia le condizioni di mercato attualmente vigenti. L'obiettivo è quello di condurre un'analisi comparativa in merito al funzionamento dei mercati, alla loro regolamentazione e all'evoluzione che è avvenuta in termini di gestione ed erogazione dei servizi pubblici nei due Paesi. Infine, verrà posta l'attenzione sulle conseguenze sociali che tale modello ha comportato in Inghilterra formulando, sulla base di queste, un'ipotesi circa gli effetti che l'avviato processo di deregolamentazione del settore del gas comporterà in Italia, sia sul piano sociale che su quello di gestione del servizio pubblico.

CAPITOLO I. Il processo di privatizzazione in Italia: nozioni introduttive, evoluzione e prospettive future

I.I. Le privatizzazioni in Italia e l'intervento dello Stato nell'economia

Nel corso del XX e XXI secolo si è assistito ad una successione di avvenimenti storici e allo sviluppo di una serie di fenomeni che hanno profondamente cambiato non solo il tessuto sociale ed economico delle maggiori economie europee e mondiali, ma anche i rapporti esistenti tra Stato, politica e settore privato. Gli avvenimenti storici cui si fa riferimento sono, anzitutto, le diverse guerre tenutesi nel corso del XX secolo, dalla Prima e Seconda guerra mondiale sino alla cosiddetta “guerra fredda” nonché la nascita di organismi di cooperazione internazionale, anche militare, quali la NATO (North Atlantic Treaty Organization) e l'Unione Europea; per quel che concerne, invece, i fenomeni sopracitati, la “globalizzazione” e la “digitalizzazione” rappresentano senz'altro i principali processi economico-sociali che hanno segnato il corso del XXI secolo.¹

Tali avvenimenti, di volta in volta, hanno diversamente influenzato gli interventi dello Stato nell'economia, sia sotto il profilo temporale, sia con riguardo alla loro concreta portata, divenendo talora frequenti e “penetranti” e riducendosi, talaltra, a sporadiche “incursioni”, fino a divenire praticamente nulli, a seconda delle esigenze e degli interessi della collettività in quel particolare periodo storico. In ragione di tali bisogni e del nuovo panorama geopolitico che si è andato delineando negli anni, le Pubbliche Amministrazioni hanno dovuto necessariamente confrontarsi con nuovi modelli di interventi nell'economia. Al riguardo, assumono rilievo e considerazione i due filoni economici che rappresentano i possibili ruoli che lo Stato può assumere all'interno di un sistema economico: il primo viene definito “statalismo”, ed è caratterizzato da un profondo e diretto intervento dello Stato nell'economia, con l'assunzione del ruolo di imprenditore e produttore di beni e servizi; il secondo, invece, prende il

¹ Francesco Soverina, Ripensare la contemporaneità a partire dalle grandi crisi economiche, Novecento.org, n. 5, dicembre 2015.

nome di liberismo e postula che l'azione dello Stato nell'economia debba essere impedita o comunque limitata per lo più alla realizzazione delle infrastrutture essenziali, lasciando i mercati il più possibile deregolamentati e in condizioni di libera concorrenza. La combinazione di tali modelli ha generato molteplici forme di economia mista, strettamente legate alla concezione keynesiana, che la classe politica ha adottato nel corso degli anni per affrontare le sfide contemporanee².

Per quel concerne il nostro Paese, può affermarsi che sin dalla creazione del Regno d'Italia (1861) e fino agli inizi degli anni 90', lo Stato abbia esercitato un ruolo da protagonista nell'economia, attraverso continui e corposi interventi e spesso operando quale "unico giocatore" all'interno dei mercati. Uno dei primi e massicci interventi dello Stato italiano nell'economia si è avuto a seguito della "Grande guerra" (1914-1918), in un momento storico in cui imprese e Banche versavano in condizioni economiche disastrose, attraversando le prime, anche per effetto degli eventi bellici, un periodo di profonda crisi, all'origine del progressivo e crescente deterioramento dei crediti vantati dalle Banche nei confronti del mondo imprenditoriale. Si rendeva, dunque, necessario procedere ad un immediato salvataggio delle aziende e ad un complessivo rilancio dell'economia. Nel corso di questo travagliato periodo storico, profondamente segnato dai devastanti effetti, anche economici, provocati dalla Grande guerra, andò affermandosi nel Paese l'ideologia e, di poi, il regime fascista, che cogliendo e sfruttando, a proprio vantaggio, lo stretto legame tra la crisi economica e la conseguente crisi sociale, intese intervenire profondamente nel tessuto economico attraverso il fenomeno della nazionalizzazione, vale a dire il controllo statale di interi settori produttivi e, dunque, e dell'economia controllata, con l'intento di perseguire finalità sociali (sostegno all'occupazione, sviluppo di aree territorialmente arretrate), prevalenti sul perseguimento del profitto. È possibile così evidenziare, sin d'ora, il profondo legame che esiste tra Stato e politica, e, in particolare di come il ruolo che lo Stato intende svolgere all'interno dell'economia, possa variare a seconda dell'indirizzo politico affermatosi in un

² E. Campagnano, Le nuove forme del partenariato Pubblico-Privato, Milano, CEDAM, 2020

determinato periodo storico, assumendo ruoli e funzioni che di quell'indirizzo sono espressione.

A partire dagli anni 30', con lo scopo dichiarato di voler risanare il tessuto economico in profonda crisi, il regime fascista diede vita a delle vere e proprie "istituzioni statali", ritenute funzionali a garantire e sostenere nel tempo la ripresa del sistema bancario e, più in generale, del sistema imprenditoriale italiano³. In particolare, il 13.11.1931, vide la sua nascita l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI), un ente di diritto pubblico che aveva lo scopo di sostituirsi agli istituti di credito in profonda crisi e che aveva la funzione di fornire credito al settore industriale, a sua volta in stato di crisi. Successivamente, il 24.1.1933, veniva creato l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), ente pubblico economico con funzioni di politica industriale, che aveva, altresì, lo scopo di affiancare l'IMI nella sua funzione di sostegno all'economia, soprattutto mediante l'acquisizione di pacchetti azionari di Banche e imprese, finalizzata all'assunzione del controllo delle stesse, al loro risanamento, per poi reinserirle nel mercato.⁴

Il presupposto sul quale nacquero tali organismi, era, dunque, quello di un intervento temporalmente limitato, finalizzato al "riassetto" del sistema economico italiano e, una volta raggiunta tale finalità, a ristabilire il normale equilibrio tra il settore pubblico e quello privato, in un'ottica liberista. Tuttavia, terminata "l'era fascista" e la "ricostruzione" post-bellica, l'Istituto per la Ricostruzione Industriale sopravvisse ancora a lungo, finendo con il diventare un'istituzione praticamente permanente, e proprio attraverso tale organismo lo Stato giunse a detenere il controllo delle maggiori Banche italiane dell'epoca e, in maniera diretta o indiretta, dei principali rami d'industria del Paese: dalle comunicazioni all'energia, dalla siderurgia civile e bellica sino alla navigazione marittima e all'industria mineraria. È evidente, quindi, che andò affermandosi un'economia mista, come precedentemente definita, nella quale l'Amministrazione Pubblica fungeva da imprenditore e produttore e la cui spesa gravava pesantemente sul Prodotto Interno Lordo (PIL) del Paese.

³ L. Franks, *Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista*, Bollati Boringhieri, Torino, 1990.

⁴ P. Ciocca, *L'IRI nell'economia italiana*, in *Storia dell'IRI*, Editori Laterza, Bari, 2014.

Soltanto a partire dagli anni 80', è stato possibile intravedere un cambiamento strutturale nei sistemi delle principali economie mondiali, compresa l'economia del nostro Paese, dovuto al presentarsi di crisi economiche "cicliche", che hanno favorito il progressivo affermarsi dei principi del cosiddetto "neoliberismo" e delle "privatizzazioni"⁵. Sul piano internazionale, i principali cambiamenti frutto del nuovo pensiero economico, ebbero a manifestarsi negli Stati Uniti d'America (USA) e nella Gran Bretagna. In particolare, negli Stati Uniti, il Presidente Ronald Reagan (20.1.1981-20.1.1989) "abbracciò" una politica economica meno stringente, che prevedeva una deregolamentazione dei mercati, una minore pressione fiscale e un minore controllo da parte dello Stato.⁶ Altrettanto avveniva nella Gran Bretagna, afflitta da una situazione economica preoccupante, caratterizzata da un'elevata inflazione, da tassi di interesse alle stelle e da una disoccupazione galoppante. In questo contesto economico, il Governo del Regno Unito, a lungo presieduto dal primo ministro Margaret Thatcher (4.5.1979-28.11.1990) decise di arretrare la propria posizione e di lasciare spazio al settore privato e al fenomeno della privatizzazione, nell'intento di creare un azionariato diffuso e un capitalismo popolare.

Questa politica economica liberale adottata da due dei principali protagonisti del panorama economico occidentale, spinse diversi Paesi europei a replicare tale modello o comunque a intervenire con provvedimenti simili, con il dichiarato scopo di risanare i bilanci statali. Su tutti, la Germania Federale, la Francia e il Portogallo adottarono questo tipo di politica economica. Inoltre, dopo la firma del Trattato di Maastricht nel 1993⁷, gli organismi europei spingevano per

⁵ F. Bonelli, Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali, Giuffrè, Milano, 2001.

⁶ In particolare la politica economica del Presidente Regan, ricordata come Reganomics, si basava su diversi elementi: conservatorismo fiscali, che prevedeva dei significativi tagli fiscali per imprese e persone fisiche; deregolamentazione dei mercati finanziari, industriali e di altre aree economiche, volto a promuovere concorrenze e innovazione; politica monetaria restrittiva, con un rialzo dei tassi di interesse volto a combattere l'inflazione; politica commerciale espansiva volta a sostenere il libero scambio e i negoziati commerciali internazionali.

⁷ Il trattato sull'Unione europea è stato firmato a Maastricht nel 1992. A norma del trattato, l'Unione è fondata sulle Comunità europee (primo pilastro), integrate da due altri ambiti di cooperazione (secondo e terzo pilastro): la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la giustizia e affari interni (GAI). Con l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, l'espressione CEE è stata sostituita dall'espressione Comunità europea (CE). I poteri legislativi e di controllo del PE sono stati rafforzati con l'introduzione della procedura di codecisione e l'estensione della procedura di cooperazione. Ai sensi del nuovo trattato,

il risanamento dei bilanci statali nell'ottica dell'introduzione dell'Euro come moneta unica e, di conseguenza, guardavano di buon occhio al fenomeno della privatizzazione come mezzo di riassetamento. Anche in Italia, a partire dagli anni 90', si è assistito al fenomeno della privatizzazione, sebbene nel nostro Paese il processo sia da ricollegare non soltanto alla crisi economica, ma anche alla grave crisi politico-istituzionale in atto durante quegli anni. A partire dal 1992, infatti, ed in concomitanza con la riferita situazione di crisi, fu condotta un'operazione giudiziaria senza precedenti contro la corruzione e il malaffare politico ed economico nel Paese, che vide il coinvolgimento e l'arresto di numerosi personaggi di spicco della politica e dell'imprenditoria italiana, nonché di diversi dirigenti e funzionari pubblici. Tale operazione prese il nome di "Mani Pulite"⁸ e segnò la fine della Prima Repubblica e l'inizio della Seconda, aprendo la strada all'emergere di nuove forze e formazioni politiche e alla rifondazione dell'intero panorama politico italiano, con l'ascesa di nuovi *leaders* e movimenti politici.

L'avvio del processo di privatizzazione fu altresì dettato dalla grave crisi finanziaria delle aziende a partecipazione statale, in particolare dell'IRI e dell'EFIM (Ente partecipazione e Finanziamento Industrie Manifatturiere). Tutto ciò si verificò, inoltre, in un periodo storico in cui anche le finanze dello Stato versavano in condizioni estremamente precarie, dopo più di un decennio di consistenti disavanzi che avevano portato il debito pubblico a superare il 120% del PIL, come mostra la seguente tabella.⁹

il Parlamento europeo può invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa su questioni che, a suo parere, necessitano dell'elaborazione di un atto comunitario. L'intera Commissione, inoltre, è ora soggetta al voto di approvazione del PE, al quale compete anche nominare il Mediatore europeo. Fonte: European Parliament

⁸ Tangentopoli, o Mani pulite, che dir si voglia, è un termine coniato dalla stampa e dato a una serie d'inchieste giudiziarie, condotte in Italia, nella prima metà degli anni Novanta, da parte di varie procure giudiziarie della penisola.

⁹ Fonte: Banca d'Italia, Debito delle Amministrazioni pubbliche - Serie storiche mensili, bancaditalia.it, 14 ottobre 2008

Tabella 1. Debito pubblico italiano dall'Unità ad oggi



Il panorama politico ed economico appena descritto, dunque, diede vita a un cambiamento epocale dei concetti di base e delle pratiche sperimentate che avevano, fino ad allora, tradizionalmente caratterizzato il rapporto tra il settore pubblico e quello privato, in particolare sotto il profilo dell'erogazione dei servizi e delle connesse infrastrutture e la "Crisi dello Stato"¹⁰ cui si è assistito nel corso degli anni 90', ha fortemente contribuito a questo cambiamento.

Prima di procedere ad una particolareggiata analisi del fenomeno della privatizzazione e delle relative modalità di sua attuazione, è opportuno descrivere, preliminarmente, il processo di liberalizzazione delle attività economiche rilevanti che, specularmente, ad esso normalmente si accompagna. Come noto, il processo di liberalizzazione del mercato è caratterizzato dall'adozione ed attuazione di una serie di provvedimenti, economici e giuridici, volti a limitare e/o a porre fine al monopolio statale in uno o più settori dell'economia, o comunque fortemente riducendo o eliminando i vincoli legali che rendono impossibile o soltanto difficoltosa la competizione tra diversi operatori economici, così favorendo e promuovendo la concorrenza nel mercato. Attraverso questo processo, dunque,

¹⁰ S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002

l'Autorità Pubblica opera un primo mutamento del proprio ruolo, da soggetto direttamente o indirettamente impegnato nella gestione del mercato, a soggetto che si limita a regolamentare e controllare il corretto funzionamento dello stesso.

In Italia, il processo di liberalizzazione è stato senz'altro favorito dalla progressiva creazione delle cosiddette Autorità Amministrative Indipendenti, (A.A.I.) già da tempo affermatesi nei paesi angloamericani, che si caratterizzano per l'esistenza di sistemi amministrativi policentrici. Questi Paesi, diversamente da quanto accaduto in Italia, hanno da sempre attribuito primaria importanza all'autonomia delle autorità locali, favorendo e tutelando il principio di separazione dei poteri rispetto all'accentramento tipico degli Stati con un diritto amministrativo centralizzato. Non a caso è stato osservato che nel nostro ordinamento *“Le autorità, più che un istituto, sono un fenomeno giuridico: si tratterebbe, infatti, di enti ed organi creati dal legislatore non già in esecuzione di un preciso disegno o in adesione ad un modello organizzativo ben definito, bensì di istituzioni concepite sulla spinta di un'esigenza di imparzialità e che assumono forme diverse, a seconda delle esigenze del momento storico.”*¹¹

È possibile definire le A.A.I. come degli organi amministrativi dotati di un elevato grado di autonomia e indipendenza, di adeguate competenze e di idonei poteri di natura regolamentare e sanzionatoria, che svolgono funzioni di supervisione e controllo sull'operato dei privati e delle Amministrazioni in settori dell'ordinamento ritenuti fondamentali. Anche il legislazione europea è fortemente intervenuta nell'ambito della liberalizzazione dei mercati, promuovendo fortemente la concorrenza nell'ottica della creazione di un mercato unico in grado di elevare il livello di concorrenzialità dei mercati, e che favorisse la competizione tra il maggior numero possibile di operatori economici, valorizzando le specifiche risorse e competenze di ciascuno, così ottenendo significativi miglioramenti in termini di efficienza ed efficacia operativa ed economica.¹²

¹¹ G. Cirillo, Roberto Chieppa, LE Autorità Amministrative Indipendenti, CEDAM, 2010, p. 36

¹² F. Cintioli, Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico, Milano, Giuffrè, Milano, 2010, p. 185

In Italia, nell'anno 1992, con la pubblicazione del "Libro Verde sulle Partecipazioni dello Stato" da parte della Direzione Generale del Ministero del Tesoro, ebbe inizio il processo di privatizzazione, già conosciuto ed affermato in altri Stati europei. In tale fondamentale documento, venivano indicate le finalità che lo Stato intendeva raggiungere mediante il processo di privatizzazione, ponendosi quale primario ed ineludibile obiettivo il risanamento del debito pubblico, divenuto oramai insostenibile, nonché l'efficientamento delle imprese a partecipazione statale e la progressiva internazionalizzazione del mercato nazionale. Siffatto processo fu da subito condotto attraverso un duplice meccanismo, che imponeva due distinte fasi della privatizzazione degli Enti Pubblici: dapprima la privatizzazione "formale" e, successivamente, la privatizzazione "sostanziale". Attraverso la privatizzazione formale, l'Ente Pubblico veniva convertito in società per azioni, prevedendosi l'assegnazione delle azioni in capo al Ministero del Tesoro. Questo primo passaggio era quindi volto a cambiare lo status giuridico dell'istituzione. Mediante la privatizzazione sostanziale, viceversa, trovava concreta attuazione l'effettiva dismissione della partecipazione statale e l'entrata, totale o parziale, dei privati nel capitale della nuova società. La vendita delle azioni delle società appena costituite, inoltre, avveniva mediante diverse metodologie. Una di esse era "l'offerta pubblica di vendita", la cosiddetta O.P.V., tramite la quale le quote di partecipazione venivano immesse sul mercato mobiliare o ad un prezzo fisso o mediante asta. Tale procedura generava un azionariato diffuso, risultando accessibile a tutti gli operatori privati.

Una seconda metodologia frequentemente utilizzata, quella del cosiddetto "nociolo duro", contemplava, invece, l'individuazione di un gruppo di azionisti di riferimento che, in cambio del pagamento di un sovrapprezzo sulle azioni, si assicurava il pieno controllo della società privatizzata. Infine, una terza metodologia utilizzata, prevedeva il perseguimento della privatizzazione attraverso la vendita diretta, realizzata mediante la costituzione di una *joint-venture* tra il Pubblico e il privato. A tale processo si è fatto ricorso soprattutto per le società partecipate che versavano in situazioni economiche di spiccata difficoltà e che operavano in settori economici strategici. In questo modo, il soggetto privato

assumeva il ruolo di socio-industriale, svolgendo, quindi, le funzioni di gestione operativa della società, mentre lo Stato rimaneva socio-finanziatore, così da non uscire interamente dai settori economici rilevanti.

Le prime società a partecipazione statale interessate, nel 1992, dal fenomeno della privatizzazione e, dunque, le prime ad essere trasformate in società per azioni, sono state l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) del quale si è innanzi accennato; l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL), istituito nel 1962 nell'ambito della nazionalizzazione di diversi settori industriali, tra cui quello elettrico; l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), istituito nel 1953; l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA), costituito nel 1912 per la gestione, in forma di monopolio, delle assicurazioni sulla vita. Il decreto n. 333 dell'11.7.1992, con il quale si avviò la privatizzazione di detti Istituti, segna uno spartiacque nella storia del capitalismo italiano, per effetto della trasformazione dei menzionati Enti Pubblici Economici in società per azioni, così avvivandosi un profondo mutamento della "costituzione economica" del Paese. Successivamente, a partire dall'anno 1993, fu il turno delle Banche, le cui partecipazioni statali furono completamente cedute. Infine, nel 1994, avvenne la soppressione del Ministero delle Partecipazioni Statali. La tabella di seguito riportata, mostra un resoconto delle diverse normative emanate in quegli anni per permettere la privatizzazione degli Enti pubblici:¹³

¹³ S. De Nardis, *Le privatizzazioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2000, pag. 91

Tabella 2. Provvedimenti normativi emanati tra il 1990-1995

TAV.1

Leggi	Materia
Legge 218/1990	Trasformazione banche pubbliche in società per azioni
Legge 359/1992	Trasformazione di ENI, IRI, INA, ed Enel in società per azioni: azioni attribuite al Ministero del Tesoro
Riorganizzazione IRI, ENI, IMI, BNL, ENEL, INA	Determinazione delle tecniche di vendita e degli obiettivi strategici
Legge 33/1993	Soppressione dell'EFIM
Decreto n.174/1993	Soppressione del Ministero delle Partecipazioni Statali
Legge 474/1994	Determina le regole da seguire per la cessione delle partecipazioni azionarie dello Stato e prevede la possibilità della Golden Share per l'azionista pubblico nelle società privatizzate.
Legge 481/1995	Nasce l'Autorità per le Telecomunicazioni e per l'energia elettrica e il gas

Questo primo ed intenso processo di privatizzazione dei principali Enti Pubblici e, di poi, del compendio bancario, produsse effetti benefici soprattutto in termini di competitività, e ciò soprattutto in ragione del fatto che, per troppo tempo, la gestione e le nomine all'interno delle imprese a partecipazione pubblica erano state dettate da dinamiche di natura prevalentemente politica e non strettamente economica, così determinando considerevoli divari di competenze rispetto alle imprese private operanti nei medesimi settori, rendendo, nel contempo, le società a partecipazione pubblica inidonee a competere nei mercati internazionali. Per effetto delle privatizzazioni, lo Stato beneficiò di ingenti incassi, in termini di diversi miliardi delle vecchie lire, derivanti dalle massicce cessioni delle partecipazioni nelle diverse Banche e società. Tuttavia, l'indubbio ingente flusso di denaro derivante da siffatte operazioni, non risultò decisivo ai fini della risanamento del bilancio dello Stato, il cui attuale disavanzo, tra i più significativi tra le più moderne democrazie, ancora "pesa", in termini economici e politici, sulle scelte dei diversi governi succedutisi, nei decenni, alla guida del

Paese. Le tabelle di seguito riportate mostrano un resoconto relativo alle quote statali cedute e ai relativi incassi nel periodo tra il 1996¹⁴ e il 1997¹⁵:

Tabella 3. Incassi da dismissioni 1996

TAV.2.1996. INCASSI DA DISMISSIONI⁷

Venditore	Società	Settore	Data operaz.	Quota ceduta	Forma di cessione	Incasso lordo (mld Lire)	Incasso lordo (mld €)
Ministero del Tesoro	INA3 (1)	Assicurativo	Giu-96	31,08%	Cessione residua	4.200	2,17
Ministero del Tesoro	IMI 3	Bancario	Lug-96	6,94%	Cessione residua	501	0,26
Ministero del Tesoro	ENI2	Petroliifero	Dic-96	15,82%	Quota di minoranza	8.872	4,58
Gruppo IRI di cui	Varie	Vari	1996		Varie	3.553	1,83
IRI SpA	GS/Autogrill	Alimentare	mag-96	15,20%	Ces. Residua	238	0,12
IRI SpA	Varie	Vari	1996		Varie	259	0,13
Gruppo ENI	Varie	Vari	1996		Varie	1.199	0,62
Totale						18.325	9,46

(1) A seguito delle conversioni avvenute nel corso degli anni e per effetto dei diversi tassi di cambio vigenti al momento delle singole conversioni, al capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, destinato al finanziamento del "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato", di cui alla legge 27 ottobre 1993, n.432, sono affluiti 4.200 miliardi di lire circa (2,17 miliardi di €).

Tabella 4. Incassi da dismissioni 1997

TAV.3 - 1997. INCASSI DA DISMISSIONI⁸

Venditore	Società	Settore	Data operaz.	Quota ceduta	Forma di cessione	Incasso lordo (mld Lire)	Incasso lordo (mld €)
Ministero del Tesoro	San Paolo di Torino	Bancario	Giu-97	3,36%	Cessione residua	286	0,15
Ministero del Tesoro	Banco di Napoli	Bancario	Giu-97	60,00%	Cessione controllo	62	0,03
Ministero del Tesoro	ENI 3	Petroliifero	Lug-97	17,60%	Quota di minoranza	13.230	6,83
Ministero del Tesoro	Telecom Italia	Telecomunicazioni	Nov-97	42,10%	Cessione controllo	22.883	11,82
Ministero del Tesoro	SEAT	Editoria	Nov-97	44,74%	Cessione controllo	1.653	0,85
Gruppo IRI di cui	Varie	Vari	1997		Varie	2.797	1,44
IRI SpA	Banca di Roma	Bancario	Dic-97	14,40%	Quota di minoranza	666	0,34
IRI SpA	Varie	Vari	1997		Quota di minoranza	64	0,03
Gruppo ENI	Varie	Vari	1997		Varie	1.007	0,52
Totale						41.918	21,65

Alla luce delle brevi considerazioni sin qui riportate, suffragate dalle richiamate tabelle, può affermarsi che il processo di privatizzazione sviluppatosi in Italia nei primi anni 90', si trovò ad affrontare una serie di criticità che ostacolarono il pieno raggiungimento degli obiettivi prefissati, non senza evidenziare che le partecipazioni statali "in uscita", finirono spesso per

¹⁴ Cfr. Libro Bianco sulle operazioni di privatizzazione, pag.28

¹⁵ Cfr. Libro Bianco sulle operazioni di privatizzazione, pag.42

concentrarsi nelle mani di grandi famiglie industriali, così ostacolando la realizzazione e diffusione di un vero e proprio sistema capitalistico, anche in ragione del fatto che, in alcuni casi, la liquidazione delle partecipazioni statali avvenne a prezzi non vantaggiosi per il venditore pubblico.

I.II L'evoluzione tecnico-normativa del processo: dalla golden share alle nuove forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP)

L'intenso fenomeno della privatizzazione avutosi in Italia nel decennio 1992-2003, impose, ben presto, sul piano giuridico, la necessità di un adeguamento della normativa di settore, con particolare riguardo alla disciplina della *governance* pubblica. Il Legislatore nazionale, infatti, fu chiamato spesso all'adozione di molteplici provvedimenti normativi e regolamentari, anche finalizzati alla difesa delle società di interesse pubblico dai rischi che il passaggio in mano privata delle partecipazioni azionarie potesse generare proprio a livello di *governance*¹⁶. Come noto, per società di interesse pubblico si intendono quelle aziende destinate ad offrire un servizio di pubblica utilità – e che, di conseguenza, non necessitano di concorrenza nel settore di operatività – ovvero quelle società, considerate “strategiche”, in quanto operanti in settori ritenuti “sensibili e/o critici” per lo Stato. Sul piano internazionale, fu la Gran Bretagna ad adottare un primo provvedimento normativo in tal senso, introducendo lo strumento della c.d. “*golden share*” (azione d'oro). Tale tipologia di azioni, infatti, consentiva, e tuttora consente, allo Stato di esercitare un significativo potere di controllo all'interno della società, a prescindere dal numero di partecipazioni detenute dallo stesso Stato in quella società. Questi poteri speciali possono rivestire, di volta in volta, natura diversa e/o composita, potendosi atteggiarsi a poteri propulsivi o inibitori, includendo talvolta il diritto di veto su determinate delibere societarie, ovvero la facoltà di nominare membri del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, o, ancora, la capacità di assumere, per la società, decisioni cruciali in termini strategici.

¹⁶ M. Draghi, *Privatizzazioni e governo societario*, Giuffrè, Milano, 2000.

Sul piano nazionale, invece, occorre sottolineare come la originaria disciplina normativa in tema di privatizzazioni, non contenesse inizialmente una visione completa del processo e delle sue modalità di attuazione. Un compiuto quadro normativo in materia, si è andato progressivamente sviluppando nel tempo, attraverso stratificazioni successive: si è dapprima provveduto a disciplinare l'aspetto strutturale delle privatizzazioni delle società, intervenendo su forma giuridica e assetto proprietario, procedendosi, in un secondo momento, a disciplinarne i profili procedurali e organizzativi nonché le procedure speciali di privatizzazione. La distinzione tra le diverse fasi nel processo di regolamentazione delle privatizzazioni trova spiegazione nel fatto che, man mano che i processi di privatizzazione di enti pubblici venivano realizzati, le procedure e le modalità di loro realizzazione, venivano adeguate a seconda delle difficoltà attuative progressivamente incontrate. La tabella di seguito riportata mostra i decreti e i provvedimenti legislativi emanati dal Legislatore nazionale nel periodo che va dal 1991 al 1994¹⁷:

¹⁷ Raffaele Perna, Tra il dire e il fare: la legislazione italiana sulla privatizzazione delle imprese pubbliche, in "Rivista critica del diritto privato", 1994, 539, (con Roberto Pardolesi);

Tabella 5. Provvedimenti normativi tra il 1991-1994

	DECRETO	LEGGE DI CONVERSIONE	NUMERO DI REITERAZIONI
Disciplina generale delle privatizzazioni (prima versione)	5 dicembre 1991, n. 386	29 gennaio 1992, n. 35	1
Disciplina generale delle privatizzazioni (seconda versione)	11 luglio 1992, n. 333, artt. 14-20	8 agosto 1992, n. 359	0
Soppressione Ministero PPSS.	23 aprile 1993, n. 118	23 giugno 1993, n. 202	1
Procedure di privatizzazione	31 maggio 1994, n. 332	30 luglio 1994, n. 474	3
Accertamento definitivo capitale sociale e trasformazione AAMS (*)	21 giugno 1993, n. 198	9 agosto 1993, n. 292	9
Razionalizzazione indebitamento	29 agosto 1994, n. 516	27 ottobre 1994, n. 598	4
Accelerazione procedure dismissione INA	23 maggio 1994, n. 301	23 giugno 1994, n. 403	5 (**)
Partecipazioni, proventi del tesoro e partecipazioni ex EAGAT	9 marzo 1995, n. 64	in corso di conversione	4
Riassetto settore telecomunicazioni	10 novembre 1993, n. 444	20 dicembre 1993, n. 531	0
Trasformazione in ente pubblico economico dell'Azienda autonoma delle poste e delle telecomunicazioni	1° dicembre 1993, n. 487	29 gennaio 1994, n.71	1
Soppressione EFIM	20 maggio 1993, n. 154	19 luglio 1993, n. 242	1
Piccole imprese commerciali e crediti EFIM	23 dicembre 1993, n. 532	17 febbraio 1994, n. 111	0
Ulteriori disposizioni sulla liquidazione dell'EFIM	22 novembre 1994, n. 643	27 dicembre 1994, n. 738	6

Nell'ambito degli interventi normativi adottati nel tempo in materia di privatizzazioni, il decreto legge n. 332 del 31.5.1994, convertito nella legge 30.7.1994 n. 474, rappresenta, probabilmente, il provvedimento che ha suscitato il maggior interesse e il più vivace dibattito parlamentare. In particolare, con tale decreto l'attenzione veniva concentrata su due aspetti fondamentali: a) l'adozione di una specifica disciplina per le procedure di dismissione delle partecipazioni pubbliche; b) l'individuazione di una serie di strumenti volti a tutelare gli interessi pubblicistici coinvolti nel processo di privatizzazione. Sul primo versante il decreto stabiliva, con esclusivo riferimento alla cessione delle partecipazioni detenute direttamente dallo Stato e non anche alle "partecipazioni indirette" (vale a dire la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di una società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica) il ricorso, in via ordinaria, alle procedure di

offerta pubblica di vendita, rimanendo, tuttavia aperta la possibilità di cessione mediante trattativa diretta con i potenziali acquirenti, eventualmente finalizzata alla costituzione di un nucleo stabile di azionisti di riferimento. Per quanto concerne gli strumenti di tutela dell'interesse pubblico nel processo di privatizzazione e, in particolare, delle società operanti nei settori delle *public utilities*, del credito e delle assicurazioni, il decreto individuò tre diverse tipologie di meccanismi: 1) le *authorities* di settore, 2) la *golden share*, 3) i tetti di possesso azionario¹⁸.

La costituzione delle *authorities*, le cosiddette Autorità Amministrative Indipendenti, che, come sottolineato in precedenza, hanno reso possibile il processo di liberalizzazione dei mercati, fu subordinato alla dismissione delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici nelle società che operavano nei settori dei pubblici servizi. Si pensi, ad esempio, alla costituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, (AGCOM) avvenuta nel 1997 grazie alla legge 249/97, a seguito della cessione di Telecom Italia da parte del Ministero del Tesoro. Diversa, invece, la funzione riconosciuta alla *golden share*, concepita quale strumento "interno" di vigilanza sulla gestione delle società privatizzate, mediante la detenzione di poteri speciali stabiliti negli stessi statuti societari. I "tetti di possesso azionario", infine, furono introdotti con l'idea di facilitare la diffusione del modello di *public companies* all'interno del nostro sistema economico. La normativa nazionale ideata durante questa prima fase di privatizzazione, in particolare quella relativa alla *golden share*, fu tuttavia dichiarata in contrasto con i principi di libera concorrenza da parte della Corte di Giustizia Europea¹⁹, costringendo il Legislatore nazionale ad intervenire con ulteriori provvedimenti. Il primo intervento di adeguamento fu adottato con la legge n. 350/2003 (Finanziaria 2004), che andava a modificare, limitandoli, i poteri esercitabili dallo Stato contenuti nella *golden share*. Tuttavia, anche la nuova configurazione nazionale della *golden share*, divenne oggetto di revisione

¹⁸ A. Averardi, *Potere pubblico e politiche industriali*, Jovene, 2018.

¹⁹ Corte UE, sent. CE C-58/99.

da parte della Corte di Giustizia Europea²⁰, la quale, con sentenza n. 326/2007, ritenne inconciliabile con la normativa comunitaria la *golden share* detenuta dallo Stato italiano in Telecom Italia, Eni, Enel e Finmeccanica. A giudizio della Corte, infatti, molteplici erano gli aspetti contenuti nei provvedimenti nazionali non in linea con la disciplina comunitaria. Il Giudice Europeo ebbe, anzitutto, a rilevare che *“il decreto del 2004 non specifica(va) sufficientemente i criteri di esercizio dei poteri speciali ... tali criteri non consentono agli investitori di conoscere le situazioni in cui detti poteri verranno utilizzati ...”* Pertanto, secondo la Corte, le situazioni concrete che potevano essere sussunte nella nozione di *“grave ed effettivo pericolo”* erano potenzialmente numerose, indeterminate e indeterminabili, e tali da poter produrre l’effetto di scoraggiare gli investitori esteri che intendevano stabilirsi in Italia. Inoltre, relativamente ai cosiddetti settori regolamentati, come quello dell’energia, del gas naturale e delle telecomunicazioni, la Corte evidenziò che l’obiettivo della salvaguardia degli interessi fondamentali dello Stato poteva essere ugualmente conseguito mediante l’adozione di misure meno restrittive, come quelle previste dal legislatore comunitario. Sul punto, essa osservava che *“non sussiste alcun nesso causale tra, da un lato, la necessità di assicurare l’approvvigionamento energetico nonché la fornitura dei pubblici servizi e, dall’altro, il controllo dell’azionariato e della gestione di un’impresa.”* Tale osservazione poneva l’accento sul *“principio di proporzionalità”*, contenuto nella normativa comunitaria relativa alla *golden share*, in forza del quale allo Stato andavano attribuiti e riconosciuti solo i poteri strettamente necessari a perseguire l’obbiettivo voluto.

²⁰ Corte di giustizia Comunità Europee, Sez. III, Sent., (data ud. 26/03/2009) 26/03/2009, n. 326/07. Con tale sentenza la Corte ha condannato la Repubblica italiana, avendo adottato le disposizioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 giugno 2004, recante definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, di cui all’art. 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modifiche, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti:
– in forza degli artt. 43 CE e 56 CE, nella misura in cui dette disposizioni si applicano ai poteri speciali previsti dall’art. 2, comma 1, lett. a) e b), del predetto decreto-legge, come modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004), e
– in forza dell’art. 43 CE, nella misura in cui dette disposizioni si applicano al potere speciale previsto dal citato art. 2, comma 1, lett. c).

Proprio al fine di allineare la disciplina nazionale con quella comunitaria e di garantire un'adeguata tutela degli interessi pubblici e della sicurezza nazionale, il Legislatore interno ha introdotto nell'ordinamento giuridico nuovi strumenti diversi dalla *golden share*. In particolare, con la legge 23 dicembre 2005, n. 266, commi da 381 a 384, (legge finanziaria 2006), veniva introdotta nel nostro ordinamento la cd. *poison pill* (pillola avvelenata)²¹, strumento finanziario già esistente in altri ordinamenti esteri, che permetteva di contrastare le cosiddette "scalate ostili", ossia quelle operazioni di acquisizione di società a partecipazione statale mediante offerta pubblica di acquisto non concordata con i detentori del controllo della società. In particolare, la *poison pill*, in caso di offerta pubblica di acquisto ostile riguardante società partecipate dalla mano pubblica, permetteva di deliberare un aumento di capitale, grazie al quale l'azionista pubblico poteva accrescere la propria quota di partecipazione, vanificando il tentativo di scalata ostile. Siffatto strumento finanziario, pur utilizzando una diversa metodologia, tende a perseguire finalità analoghe a quelle proprie della *golden share*, vale a dire la tutela dell'azionista pubblico nelle società operanti in settori considerati critici o strategici per l'economia nazionale. In particolare, il comma 381 della legge 266/2005, stabilisce che gli statuti delle società in cui lo Stato possiede una partecipazione significativa, possano prevedere l'emissione di strumenti finanziari partecipativi, ovvero la creazione di categorie di azioni, anche a seguito di conversione di parte delle azioni esistenti, che attribuiscono all'assemblea speciale dei relativi titolari il diritto di richiedere l'emissione, a favore dei medesimi, di nuove azioni, anche al valore nominale, o di nuovi strumenti finanziari partecipativi muniti di diritti di voto nell'assemblea ordinaria e straordinaria, nella misura determinata dallo statuto, anche in relazione alla quota di capitale detenuta all'atto dell'attribuzione del diritto. Il comma 382 del medesimo articolo, inoltre, ha, specificato che le delibere assembleari che prevedono la creazione di suddette azioni o strumenti partecipativi e le deliberazioni di modifica statutaria previste dal comma 384, non determinano il diritto di recesso in capo ai soci che non vi hanno concorso. Il comma 383, ancora,

²¹ Camera dei deputati, 'La poison pill', Camera.it, https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap10_sch03.htm

ribadisce che le clausole statutarie introdotte in base ai commi 381 e 384 possono essere modificate seguendo le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. È inoltre previsto che tali clausole siano prive di efficacia se non è ottenuta l'approvazione dell'assemblea speciale dei titolari di tali strumenti. Infine, il legislatore del 2005, con l'art. 1 comma 84 ha innestato la disciplina sopra descritta nel contesto degli strumenti previsti a tutela dell'azionista pubblico nelle società operanti in settori strategici, con particolare riferimento all'articolo 3²² del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474. In questo contesto, il comma 384 stabilisce che lo statuto delle società che si avvalgono del mercato del capitale di rischio può condizionare l'efficacia delle deliberazioni di modifica delle clausole statutarie descritte precedentemente all'approvazione dell'assemblea speciale dei titolari delle azioni o degli strumenti menzionati, dopo il primo triennio di validità. Questa deliberazione può essere validamente adottata con la maggioranza necessaria per le modifiche statutarie.

Sempre nell'ottica di rendere compatibile con la disciplina europea la normativa interna in tema di poteri speciali esercitabili dal Governo, collegati all'istituto della *golden share*, il legislatore nazionale ha organicamente riscritto la materia con il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, introducendo il nuovo strumento del *golden power* (c.d. poteri speciali). La "riconciliazione" con il diritto europeo è stata, altresì, resa possibile anche grazie ai criteri di compatibilità comunitaria adottati dalla stessa Commissione Europea tramite un'apposita Comunicazione²³, con la quale si è nuovamente ribadito che la definizione dei poteri speciali esercitabili dal Governo di uno Stato membro devono rispettare il

²² L'articolo 3 di questo decreto-legge, a fianco dei poteri di *golden share* indicati nell'articolo 2 del medesimo decreto (gradimento all'assunzione di partecipazioni rilevanti; diritto di veto per l'assunzione di delibere di particolare rilevanza; nomina di un amministratore), consente di introdurre negli statuti delle imprese operanti in settori strategici (difesa, trasporti, telecomunicazioni, fonti di energia e altri pubblici servizi, banche e imprese assicuratrici, direttamente o indirettamente controllate dallo Stato o da enti pubblici anche territoriali ed economici) un limite massimo del 5 per cento al possesso azionario riferito al singolo socio, al suo nucleo familiare o al gruppo di appartenenza. Fonte: Camera dei deputati, 'La poison pill', Camera.it

²³ Eur-lex, Gazzetta ufficiale n. C 220, 'COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE RELATIVA AD ALCUNI ASPETTI GIURIDICI ATTINENTI AGLI INVESTIMENTI INTRACOMUNITARI', Eur-lex.eu, 19/07/1997 pag. 0015 – 0018.

principio di proporzionalità. Inoltre, con la medesima Comunicazione si è affermato che *“l'esercizio di tali poteri deve comunque essere attuato senza discriminazioni ed è ammesso se si fonda su "criteri obiettivi, stabili e resi pubblici" e se è giustificato da "motivi imperiosi di interesse generale"*. La principale differenza tra la precedente normativa e quella nuova, in materia di *golden share*, risiede principalmente nella novellata determinazione dell'ambito operativo, contenuta nell'art. 1²⁴ del citato decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, e che consente l'esercizio dei poteri speciali da parte del Governo in tutte le società che operano in settori di rilevanza strategica per lo Stato, senza distinzione tra società pubblica e privata. Il provvedimento normativo in oggetto, ha attribuito al Governo una serie di poteri speciali esercitabili nei confronti delle società che operano nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, successivamente ricomprendendo nell'ambito dei settori ritenuti di “rilevanza strategica” anche quelli dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. In particolare, al Governo viene assegnata la facoltà di:

- a) imporre specifiche condizioni nel caso di acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, relativamente alla sicurezza degli approvvigionamenti, alla sicurezza delle informazioni, ai trasferimenti tecnologici e al controllo delle esportazioni;
- b) esercitare il potere di veto alle delibere, atti o operazioni realizzate dall'assemblea o dagli organi dell'amministrazione delle società operanti in settori di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, volte a realizzare operazioni straordinarie (scissione, fusione, cessione ecc.) o a modificare

²⁴ Sul punto, l'art. 1, del D.L. 15 marzo 2012, n. 21, convertito con modificazioni dalla L. 11 maggio 2012, n. 56 (in G.U. 14/05/2012, n. 111), prevede che *“Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati su proposta, per i rispettivi ambiti di competenza, del Ministro della difesa o del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro degli affari esteri, il Ministro dello sviluppo economico e, rispettivamente, con il Ministro dell'interno o con il Ministro della difesa, previa comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono individuate le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave, in relazione alle quali con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, da trasmettere tempestivamente e per estratto alle Commissioni parlamentari competenti, possono essere esercitati i seguenti poteri speciali in caso di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale.”*

- l'oggetto sociale o le clausole statuarie della società, o che prevedono il trasferimento della sede all'estero o il trasferimento di un ramo della società;
- c) opposizione all'acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in un'impresa che opera in un settore di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, da parte di un soggetto diverso dallo Stato italiano, enti pubblici italiani o soggetti da questi controllati, qualora l'acquirente venga a detenere, direttamente o indirettamente, anche attraverso acquisizioni successive, per interposta persona o tramite soggetti altrimenti collegati, un livello della partecipazione al capitale con diritto di voto in grado di compromettere nel caso specifico gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale.

Il provvedimento, tuttavia, prevede presupposti diversi per l'intervento statale a seconda del settore di riferimento. In particolare, nel caso di intervento nel settore della difesa e della sicurezza nazionale, è sufficiente che sussista una "minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali²⁵ per giustificare l'intervento stesso, mentre per quel che concerne l'intervento nei settori dell'energia, delle comunicazioni e dei trasporti, è altresì necessario che vi sia, in relazione all'operazione oggetto di intervento, "una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti".²⁶ Il D.P.C.M. 20 marzo 2014, n. 35, inoltre, ha individuato "*le procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale*"²⁷, andando a delineare quali siano le procedure da seguire nonché la ripartizione delle competenze tra i vari organi del Governo. Il Regolamento chiarisce, altresì, anche i tipi di poteri che possono essere esercitati e le condizioni per la loro attuazione, stabilendo l'essenzialità del monitoraggio costante degli effetti delle misure e, se necessario, l'applicazione di sanzioni amministrative nell'ipotesi di mancanza di conformità.

²⁵ Così come specificato dall' art. 1 del citato D.L. 15 marzo 2012, n. 21

²⁶ Così come specificato dall' art. 2 del citato D.L. 15 marzo 2012, n. 21

²⁷ Camera dei deputati, 'La disciplina del Golden power: quadro normativo', Camera.it

Per quanto attiene al settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, il Legislatore nazionale è intervenuto con il D.P.R. n. 85/2014, ai fini dell'imposizione dell'obbligo di notifica dell'operazione e di successivo esercizio del *golden power*. I poteri speciali esercitabili dal Governo all'interno dei riferiti settori consistono anzitutto nella possibilità di porre il veto dell'esecutivo su delibere, operazioni o atti concernenti *asset* strategici o di imporre specifiche condizioni. Inoltre, è prevista la facoltà di opporsi alle operazioni di acquisizione di partecipazioni realizzate da soggetti extra UE, ove sussista una minaccia agli interessi pubblici essenziali.

Con l'articolo 14 del decreto-legge n. 148 del 2017,²⁸ inoltre, il legislatore è successivamente intervenuto sul DL 21/2012, al fine di limitare i rischi connessi alle scalate straniere in società partecipate e alla gestione delle infrastrutture ad alta intensità tecnologica. Il citato art. 14 ha anzitutto previsto una generale sanzione amministrativa pecuniaria nel caso in cui vengano violati gli obblighi di notifica, funzionali all'esercizio dei poteri speciali da parte del Governo nel comparto della difesa e della sicurezza nazionale. In secondo luogo, ha esteso i poteri speciali esercitabili dal Governo nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni anche al settore della c.d. alta intensità tecnologica. Ha, altresì, individuato un criterio specifico cui deve fare riferimento il Governo nell'esercizio dei poteri speciali, in relazione alle operazioni di acquisto di partecipazioni da parte di soggetti extra UE in società partecipate, che operano nei settori dell'energia, delle comunicazioni e dei trasporti, nel caso in cui l'acquisto stesso comporti una permanenza stabile dell'acquirente. In tali ipotesi il Governo deve valutare, oltre alla minaccia di grave pregiudizio agli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, anche il pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico.

Va altresì evidenziato come il continuo progresso tecnologico abbia favorito un progressivo – e, a tratti, continuo - ampliamento degli ambiti di

²⁸ Gazzetta Ufficiale, “Modifiche al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 in materia di revisione della disciplina della Golden Power e di controllo degli investimenti extra UE”, Decreto-legge 16/10/2017, n. 148.

applicazione dei poteri speciali esercitabili dal Governo, inducendo il Legislatore nazionale ad intervenire con un ulteriore provvedimento, il D.L. 25 marzo 2019 n. 22, convertito nella L. 20 maggio 2019, n. 41. Con esso, si è proceduto ad aggiornare la normativa nazionale a seguito dell'evoluzione tecnologica, con particolare riferimento alla tecnologia del 5G e ai relativi rischi derivanti da un uso improprio dei dati, con possibili gravi ricadute e conseguenze sulla sicurezza nazionale²⁹.

Successivamente, la disciplina europea è intervenuta al fine di introdurre dei nuovi strumenti di tutela per l'acquisto di partecipazioni all'interno di società strategiche di Stati europei da parte di soggetti extra-europei. Nell'aprile 2019, infatti, è entrato in vigore il Reg. (UE) 2019/452, che istituisce un "quadro complessivo" per il controllo degli investimenti esteri diretti³⁰ nell'Unione Europea. Attraverso tale provvedimento, l'Unione Europea ha inteso delineare un più efficace meccanismo di cooperazione tra gli Stati Membri e la Commissione, in relazione agli investimenti esteri diretti, allo scopo di tutelare la sicurezza, l'ordine pubblico e gli interessi strategici dell'Unione stessa. In particolare, il Regolamento ha istituito un meccanismo di collaborazione tra gli Stati Membri e la Commissione, secondo il quale i primi potranno condividere le informazioni e le criticità relative a specifici investimenti diretti esteri³¹. In particolare, gli Stati Membri che già dispongono di meccanismi di controllo nazionale sugli investimenti esteri diretti, dovranno condividere con gli altri Stati Membri e con la Commissione le informazioni ricavate a seguito degli *screening*. Il

²⁹ Sul punto, l'articolo 1-bis del decreto-legge n. 21 del 2012, introdotto dal citato decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, stabilisce che "*L'impresa che stipula, a qualsiasi titolo, contratti o accordi aventi ad oggetto l'acquisizione di beni o servizi relativi alla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione e alla gestione delle reti relative ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G, ovvero acquisisca, a qualsiasi titolo, componenti ad alta intensità tecnologica funzionali alla predetta realizzazione o gestione, quando posti in essere con soggetti esterni all'Unione europea, deve pertanto presentare una notifica ai sensi della normativa sul Golden Power.*"

³⁰ Sul punto, l'art.2 del citato Reg. (UE) 2019/452, stabilisce che per "«investimento estero diretto», si intende un investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un'attività economica in uno Stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica;"

³¹ G. Napolitano, Il regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea nell'arena economica globale, *rivistadellaregolazioneideimercati.it*, 2019.

Regolamento, inoltre, non assegna poteri inibitori alla Commissione, limitandosi quest'ultima a formulare un parere relativo circa l'idoneità di un investimento estero diretto a compromettere la sicurezza, l'ordine pubblico o gli interessi strategici di uno o più Stati Membri, ovvero possa compromettere un progetto o un programma di interesse collettivo per l'UE. Dal canto suo, ogni Stato Membro ha la facoltà esclusiva di decidere se autorizzare o meno l'investimento diretto estero, con l'obbligo di fornire una motivazione nell'ipotesi in cui la propria scelta si discosti dal parere della Commissione.³² Ancora, il Regolamento stabilisce quali siano gli effetti potenziali e i criteri³³ in base ai quali è possibile verificare se un investimento diretto estero produca danni alla sicurezza, all'ordine pubblico o agli interessi strategici di uno Stato Membro. Il meccanismo comunitario appena descritto, non pone limiti o veti alla sovranità dei singoli Stati, configurandosi, piuttosto, quale utile ed efficace strumento di controllo incrociato sugli investimenti esteri diretti effettuati da soggetti extra UE, e che potrebbero minacciare la stabilità economica o la sicurezza dell'Unione, contribuendo così alla crescita economica, all'occupazione e alla competitività dell'intera Unione Europea. In quest'ottica, il Regolamento e la disciplina dei *golden power* hanno come primario obiettivo quello di proteggere gli Stati membri dai fenomeni di acquisizione e di scalate ostili da parte dei grandi *player* del mercato extra UE, la cui potenza economica rischierebbe di diventare troppo estesa per essere controllata o arginata.

Sul piano nazionale, il Legislatore è intervenuto con il D.L. 11/07/2019, n. 64,³⁴ al fine di introdurre ulteriori strumenti di protezione per le società di interesse pubblico minacciate da acquisizione da parte di operatori privati stranieri. Il Decreto in questione sancisce la possibilità di esercitare il *golden power* e di porre specifiche condizioni e prescrizioni ogni qualvolta ciò sia necessario a garantire

³² Sul punto, l'art.1 del citato Reg. (UE) 2019/452, stabilisce che: " Il presente regolamento fa salva la competenza esclusiva di Stato membri per la sicurezza nazionale, come stabilito nell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, nonché il diritto degli Stati membri di tutelare gli interessi essenziali della propria sicurezza conformemente all'articolo 346 TFUE. Nessuna disposizione del regolamento limita il diritto di ciascuno Stato membro di decidere se controllare

o meno un particolare investimento estero diretto nel quadro del presente regolamento.

³³ Sul punto, l'art. 4 del citato Reg. (UE) 2019/452 indica quali sono i potenziali effetti e i criteri da considerare per la valutazione di un investimento estero diretto.

³⁴ Modifiche al D.L. 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 maggio 2012, n. 56.

la tutela degli interessi e della sicurezza nazionale. Inoltre, in relazione ai casi di acquisto di beni o servizi relativi alla progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione delle infrastrutture, è stato introdotto un obbligo di notifica da parte dei soggetti privati extra UE. Tale Decreto, inoltre, espressamente si riferisce alla realizzazione e alla gestione delle infrastrutture soprattutto nel settore delle telecomunicazioni, in quanto considerato sensibile e di fondamentale importanza nell'immediato futuro, intendendosi così evitare che soggetti privati realizzino e gestiscano tali infrastrutture, scongiurando, nel contempo, la concentrazione nelle loro mani di un potere economico e politico difficilmente contrastabile. Ancora più recentemente, il Legislatore è voluto intervenire con un ulteriore D.L., 195/2019,³⁵ volto ad allineare la disciplina nazionale con il Regolamento UE del 2019/452 in materia di investimenti esteri diretti. Il Decreto ha ampliato l'ambito di applicazione dei poteri speciali, ha arricchito l'informativa che le imprese detentrici di *asset* strategici sono tenute a fornire e ha ulteriormente aumentato il termine di intervento da parte dello Stato. In breve tempo, i poteri speciali del *golden power* come innanzi descritti, sono diventati uno strumento essenziale per proteggere la sovranità tecnologica e per difendere tutti i settori strategici dell'ordinamento da pratiche di mercato aggressive. Attualmente, lo strumento del *golden power* rappresenta il principale strumento che incarna, in un mondo ormai globalizzato, l'esercizio della sovranità statale, consentendo di limitare la libertà di mercato delle imprese che operano in settori considerati cruciali per l'interesse nazionale.

I.III Situazione attuale e prospettive future

All'esito di questa sintetica introduzione generale relativa al fenomeno della privatizzazione, con particolare riguardo all'evoluzione tecnico-normativa della procedura e ai fattori che ne hanno caratterizzato lo sviluppo e l'utilizzo, è opportuno ora procedere all'analisi delle conseguenze che il descritto fenomeno ha comportato da un punto di vista economico-finanziario, di poi interrogandosi

³⁵ D.L. 21/09/2019, n. 105 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 18 novembre 2019).

sulle sue prospettive future e sugli eventuali interventi che la Pubblica Amministrazione potrebbe ancora operare.

Ad oggi, sembra possa affermarsi che il tema della privatizzazione sia tornato di primario interesse nell'ambito del dibattito pubblico; appare, dunque, utile, ancor prima che necessario, procedere ad una valutazione del fenomeno, anche in termini di convenienza, in modo da poter fornire un motivato parere in merito all'operazione di privatizzazione, alle sue modalità di realizzazione e alle conseguenze dallo stesso derivanti sul sistema economico-finanziario. A tal fine, appare opportuno anzitutto puntualizzare quale sia l'attuale situazione socio-economica in cui il fenomeno va ad innestarsi, sia sul piano nazionale che su quello internazionale. La recente crisi pandemica, la successiva crisi energetica causata dal conflitto russo-ucraino e i recentissimi conflitti che si stanno sviluppando in Medio Oriente, hanno profondamente scosso l'intero sistema economico mondiale, generando inflazione, rallentamenti nel commercio internazionale, aumento del costo delle materie prime, aumento del tasso di disoccupazione e dei tassi di interesse, rallentamento nella crescita del PIL. Lo scenario appena descritto, potrebbe apparire idoneo a "spianare" la strada verso una nuova fase di privatizzazione, grazie alla quale la Pubblica Amministrazione potrebbe ottenere risorse finanziarie immediate da investire a beneficio della ripresa economica del Paese. Occorre, tuttavia, segnalare due importanti elementi da tenere in considerazione ai fini di una ponderata valutazione del fenomeno, anche in termini di convenienza: in primo luogo, in ragione della riferita situazione geopolitica altamente instabile, si rende necessaria una meticolosa analisi di quali potrebbero essere le partecipazioni pubbliche oggetto di vendita e, soprattutto, in quali dei settori strategici in cui è presente lo Stato effettuare tale disinvestimento; in secondo luogo - ed a differenza di quanto accaduto durante la prima fase di privatizzazioni in Europa - l'attuale compito dell'Unione Europea non può più essere confinato alla mera indicazione delle linee guida da adottarsi con riguardo agli strumenti che ciascun Stato Membro può utilizzare per la ripresa economica del Paese, assumendo Essa un ruolo primario, anche attraverso l'adozione di provvedimenti sostanziali, che offrono direttive e risorse finanziarie in favore degli Stati Membri, volti alla ripresa economica degli stessi e, in

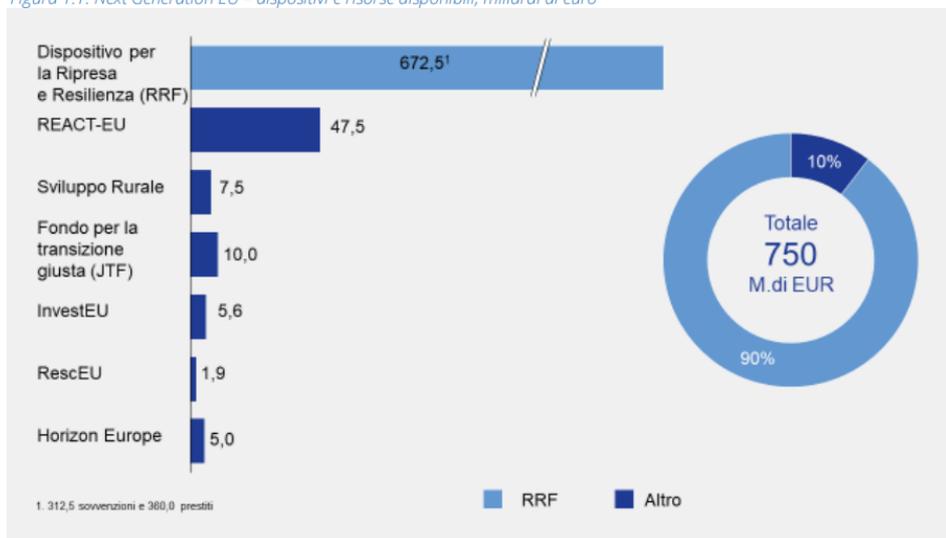
un'ultima analisi, della medesima Unione Europea complessivamente considerata. In tale prospettiva, diversi sono stati gli interventi messi in atto dall'Unione Europea, tutti finalizzati a correggere le distorsioni macroeconomiche sopracitate, che non sempre, tuttavia, hanno conseguito i risultati sperati. Tra i principali provvedimenti adottati, primaria ed assoluta rilevanza va riconosciuta al cosiddetto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), contenuto all'interno del più ampio programma europeo, opportunamente e significativamente denominato "NextGenerationEU" (NGEU)".³⁶ Quest'ultimo costituisce la migliore risposta auspicabile a fronte della crisi epocale che l'Europa tutta – e l'intero mondo - ha affrontato a causa (e durante) la pandemia da Covid19, crisi che tutt'oggi parzialmente permane, acuita, da ultimo, dalla menzionata crisi energetica e degli scambi e commercio internazionale, anche per effetto dell'incomprensibile conflitto esploso nel cuore dell'Europa e, successivamente, nel Medio Oriente, con inevitabili e pesanti ripercussioni sull'intero sistema economico mondiale. In questo contesto, il NGEU ha previsto lo stanziamento di oltre 750 miliardi di euro, dei quali più della metà, 390 miliardi circa, è costituita da sovvenzioni. Le risorse finanziarie messe a disposizione dall'UE sono state poi ripartite su diversi dispositivi, come rappresentato dalla seguente tabella³⁷:

³⁶ "NextGenerationEU è uno strumento temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro, che contribuisce a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future." Fonte: Sito ufficiale Commissione Europea, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_it#elementi-principali-del-pacchetto.

³⁷ Fonte. Commissione Europea

Tabella 6. Next Generation EU: dispositivi e risorse disponibili

Figura 1.1: Next Generation EU – dispositivi e risorse disponibili, miliardi di euro



Come mostrato in figura, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) rappresenta la componente più rilevante del programma, ed è stato ideato in un’ottica di medio-lungo periodo, dal 2021 al 2026, come strumento di ripresa economica e di sviluppo per gli Stati Membri. Dei circa 670 miliardi previsti dal nostro PNRR, ben 312 miliardi saranno somministrati sottoforma di sovvenzioni, mentre i restanti 360 assumeranno la forma di prestiti a tassi agevolati.

Come specificato dal Regolamento RRF,³⁸ il PNRR di ciascun Stato Membro dovrà focalizzare i propri obiettivi su sei aree di intervento (cd. pilastri), al fine di favorire il risanamento delle economie nazionali e di allineare gli obiettivi di ciascuno Stato con quelli perseguiti dall’Unione Europea. I pilastri enunciati dal Regolamento RRF sono i seguenti:

1. Transizione Verde, che discende direttamente dallo *European Green Deal* e dal doppio obiettivo dell’Ue del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 nonché la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto allo scenario del 1990, il tutto entro il 2030;

³⁸ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, 18.2.2021.

2. Trasformazione digitale, con l'obiettivo di migliorare significativamente le *performance* digitali degli Stati Membri, attraverso la razionalizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali e tramite un efficientamento della connettività grazie ad un'ampia diffusione di reti di telecomunicazione (TLC) ad altissima capacità. La trasformazione digitale sarà poi valutata sulla base dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI);³⁹

3. Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che contribuisce all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e che pone l'obiettivo di promuovere una ripresa rapida, solida ed inclusiva attraverso un cambiamento nelle politiche del lavoro, in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; accesso all'assistenza sanitaria; protezione e inclusione sociale.

4. Coesione sociale e territoriale, anch'essa correlata al Pilastro europeo dei diritti sociali, che mira a ridurre le disparità locali, urbane e regionali e a promuovere la coesione e la risoluzione degli squilibri territoriali.

5. Salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale, che pone l'accento sulle vulnerabilità strutturali dei sistemi economici degli Stati Membri, messe in evidenza dalla crisi pandemica. L'obiettivo è quello di rafforzare la capacità di risposta degli Stati membri a *shock* economici, sociali o ambientali che possono verificarsi, in un'ottica equa, sostenibile ed inclusiva.

6. Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani, tematica in linea con il già citato Pilastro europeo dei diritti sociali, che impongono agli Stati Membri il miglioramento dei sistemi educativi e delle cure per l'infanzia e per i giovani, l'ampliamento ed il rafforzamento delle conoscenze e competenze della popolazione, soprattutto in relazione all'evoluzione digitale.

Tra i Paesi membri dell'Unione Europea, l'Italia è il Paese che ha ricevuto il maggior stanziamento in termini monetari, con un ammontare pari a 194,4

³⁹ Il DESI sintetizza numerosi indicatori di performance digitale raggruppati in cinque dimensioni: connettività, capitale umano, uso dell'Internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali.

miliardi di euro (122,6 miliardi in prestiti e 71,8 miliardi in sovvenzioni), ed ha ottemperato all'obbligo di presentazione del proprio PNRR, per la valutazione e approvazione da parte della Commissione Europea. In data 8 dicembre 2023, il Consiglio dell'UE ha approvato la Decisione di Esecuzione (CID),⁴⁰ con il Piano che è strutturato non più su 6 missioni, bensì su 7⁴¹ e che comprende 66 provvedimenti e 150 investimenti.

Prima di affrontare il tema della correlazione tra il fenomeno della privatizzazione oggetto del presente lavoro e il PNRR, occorre una preliminare precisazione in merito all'erogazione dei fondi di stanziati da detto Piano. La Commissione Europea, infatti, ha stabilito che l'erogazione dei fondi è subordinata ad una serie di fattori, quali il raggiungimento progressivo degli obiettivi contenuti nel Piano, la coerenza con i piani nazionali energetici e climatici e con i piani di riforma e quelli territoriali. Al fine di raggiungere gli obiettivi contenuti nel NGEU, è stata prevista l'assegnazione di almeno il 37% dei fondi per la transizione ecologica e del 20% per la transizione digitale. Inoltre, ciascuno Stato Membro ha l'obbligo di rispettare il principio di addizionalità⁴² ed il principio "*Do no significant Harm*" (DNSH)⁴³. Nell'eventualità che uno Stato membro non rispetti tali imprescindibili principi o non raggiunga gli obiettivi contenuti nel Piano approvato dalla Commissione, quest'ultima ha la facoltà di interrompere l'erogazione dei fondi.

Avendo, dunque, fornito un breve sintesi circa il funzionamento ed il contenuto del PNRR, è ora possibile concentrare l'attenzione su quali possano essere i motivi di "interferenza" tra il Piano stesso e le privatizzazioni, e ciò al

⁴⁰ Consiglio dell'Unione europea, DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Bruxelles, 5 dicembre 2023

⁴¹ In seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, avvenuta nel maggio 2022, la Commissione europea ha presentato il suo piano REPowerEU per rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili della Russia. Il regolamento modificativo (UE) 2023/435 consente agli Stati membri dell'Unione di introdurre i capitoli REPowerEU nei propri piani di ripresa e resilienza al fine di accelerare la transizione dell'Unione verso l'energia pulita.

⁴² Tale principio afferma che i contributi dei Fondi strutturali e di investimento dell'Unione non sostituiscono le spese strutturali di carattere pubblico o equivalente che spettano a uno Stato membro nelle regioni interessate.

⁴³ Il principio Do No Significant Harm (DNSH) prevede che gli interventi previsti dai PNRR nazionali non arrechino nessun danno significativo all'ambiente: questo principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del RRF.

fine di una più esaustiva analisi del fenomeno esaminato in questo breve saggio. Come in precedenza sottolineato, i provvedimenti adottati dall'Unione Europea con il PNRR a sostegno degli Stati Membri, potrebbero rilevarsi determinanti ai fini del soddisfacimento dei bisogni finanziari e dei disavanzi economici dei singoli Paesi Membri, ovviamente a patto che le risorse previste nel Piano siano investite in maniera diligente ed efficace, al punto da poter rendere superfluo o senz'altro secondario il ricorso alla privatizzazione. Al riguardo, occorre tuttavia tenere ben presenti alcune preliminari considerazioni in merito all'utilizzo dei fondi messi a disposizione dell'UE e agli effetti che da esso derivano. In primo luogo, non bisogna dimenticare che trattasi di fondi costituiti per una parte minoritaria da sovvenzioni, e per la restante e maggioritaria porzione da prestiti. Ciò comporta, quale prima conseguenza, che ogni ad "rata" dei fondi erogati dall'UE corrisponde un inevitabile aumento del debito pubblico del nostro Paese, come noto tra i più elevati tra i Paesi industrializzati. In secondo luogo, la prospettiva temporale del Piano è di lungo periodo, cosicché gli effetti benefici derivanti dagli investimenti in esso contenuti, saranno visibili progressivamente nel tempo. Inoltre, nonostante l'Italia già abbia ricevuto le prime quattro rate (delle dieci totali) tra 2021 e il 2023, la situazione economica del Paese non sembra sostanzialmente migliorata, e ciò anche in ragione degli "inattesi" conflitti sopra menzionati e delle conseguenziali crisi energetica e commerciale internazionale da essi derivata, che indubbiamente hanno limitato la portata "benefica" dei sovvenzionamenti europei. In terzo luogo, l'Unione Europea ha stabilito delle linee guida ben precise in merito alle modalità di utilizzo delle risorse, come in precedenza osservato, e ciò potrebbe rendere necessarie ulteriori forme di investimenti per colmare le inefficienze economico-strutturali del Paese, non contenute nelle direttive europee.

In ragione di queste considerazioni e dell'instabilità geopolitica descritta, il Governo italiano è tornato a riconsiderare la possibilità di procedere ad ulteriori privatizzazioni, programmando un considerevole piano di dismissione di partecipazioni pubbliche nel triennio 2024-2026, con l'ambizioso obiettivo

dichiarato di reperire risorse finanziarie pari all'1% del Prodotto Interno Lordo⁴⁴. Come indicato all'interno della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (Nadef), il fine è quello di ridurre il rapporto tra PIL e debito pubblico fino alla misura del 139% entro il 2026. La tabella di seguito riportata, fornisce uno scenario programmatico del rapporto tra PIL e indebitamento netto dell'Italia sino al 2026⁴⁵:

Tabella 7. Indebitamento netto e debito PA: storico e previsioni



In particolare, la strategia del Governo, ai fini sopra indicati, prevede la realizzazione degli obiettivi del PNRR, la contestuale dismissione di alcuni *asset* pubblici e l'acquisizione di partecipazioni in società che operano in settori strategici - nello specifico, settori chiave per la modernizzazione e digitalizzazione della nostra economia - quali le reti di telecomunicazione, nonché l'adozione di politiche innovative per lo sviluppo delle infrastrutture. Per quanto attiene, in particolare, al menzionato obiettivo che il Governo intende perseguire per effetto del nuovo piano di dismissioni pubbliche, vale a dire la raccolta di risorse pari all'1% del PIL, risulta programmata la cessione di partecipazioni pubbliche per un totale di circa 20 miliardi di euro. Considerato che lo scorso mese di novembre si è conclusa l'operazione di dismissione del 25% delle partecipazioni detenute dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in Monte

⁴⁴ M. Bordignon, Le privatizzazioni del Governo Meloni, osservatorio Conti Pubblici italiani, 2024

⁴⁵ Fonte: Istat, Banca d'Italia

Paschi di Siena, per un totale di 919 milioni di euro, resterebbero ancora da reperire 19 miliardi di euro per il conseguimento del prefissato obiettivo. In proposito – e ad oggi - il Governo non ha ancora presentato un piano ufficiale di dismissioni pubbliche; secondo gli analisti, tuttavia, le probabili cessioni avranno ad oggetto le azioni detenute dal MEF, dipartimento del Tesoro, direttamente o indirettamente, attraverso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP). In Italia, secondo i dati forniti dall’Istituto nazionale di Statistica, il numero di imprese private partecipate direttamente o indirettamente dal settore pubblico, si attesta all’incirca alle 7800 unità, di cui circa il 45% direttamente controllate dalla PA; viceversa, le imprese direttamente controllate dal MEF risultano di numero contenuto: 37 società di cui solo 6 quotate in borsa. La tabella seguente mostra le partecipazioni del MEF in società quotate:⁴⁶

Tabella 8. Partecipazioni MEF in società quotate

Tav. 1: Partecipazioni del Ministero dell'economia in società quotate

Società	Partecipazione pubblica (percentuale)	Partecipazione del Mef (percentuale)	Partecipazione Cdp (percentuale)	Capitale di mercato (milioni di euro)	Valore della partecipazione del Mef (milioni di euro)
Banca Monte dei Paschi	39,23	39,23	-	4.740	1.860
ENAV	53,28	53,28	-	1.780	948
Enel	23,59	23,59	-	62.890	14.836
Eni	32,37	4,67	27,7	49.630	2.318
Leonardo	30,2	30,2	-	11.473	3.465
Poste Italiane	64,3	29,26	35,0	15.059	4.406

Osservando la tabella, si evince che il totale del valore delle partecipazioni del MEF si attesta intorno ai 28 miliardi di euro, di per sé più che sufficiente al raggiungimento dell’obiettivo prefigurato nel piano di dismissioni. Il Governo,

⁴⁶ Fonte: elaborazioni OCPI su dati Mef.

tuttavia, non appare intenzionato a cedere il controllo di tali società, con conseguente sensibile restringimento delle partecipazioni cedibili.

Procedendo con ordine, la vendita di ulteriori partecipazioni di MPS già prevista, è stata rimandata rispetto ai piani originali. Tuttavia, si tratta di un ricavo limitato, poco più di un miliardo e mezzo di euro da aggiungere ai 919 milioni già ottenuti con la vendita di novembre 2023. Per quanto riguarda la Società italiana per l'assistenza ed il controllo del traffico aereo, già Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), la cessione totale delle partecipazioni potrebbe generare al massimo 900 milioni di euro; tuttavia, laddove il Governo intendesse mantenere la partecipazione maggioritaria, la quota collocabile sul mercato si attesterebbe solo al 10-13% dell'intera partecipazione, per un valore di oscillante tra i 200-230 milioni di euro. Diversamente deve dirsi con riguardo alla vendita delle quote dell'Ente nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL), di Leonardo (azienda *leader* nella produzione di velivoli militari e civili, aeromobili a pilotaggio remoto di nuova generazione, aerostutture per velivoli militari e civili, elettronica per la sicurezza e *cyber*), di ENI, che potrebbe produrre ricavi decisamente più consistenti. Trattasi, tuttavia, di aziende operanti in settori spiccatamente strategici (energia e difesa), rispetto alle quali senz'altro il Governo intenderà saldamente conservarne il controllo. Nel caso di ENEL, in ragione dell'azionariato diffuso, il MEF risulta essere l'azionista di riferimento, pur possedendo il solo il 24% delle azioni, dovendosi pertanto escludere una significativa riduzione di tale quota. Appare parimenti improbabile che il Governo possa pensare ad una riduzione della partecipazione in Leonardo, soprattutto in un momento in cui il tema della difesa è prepotentemente tornato al centro dell'attenzione politica. Restano le partecipazioni in ENI e in Poste Italiane, rispetto alla cui parziale cessione il Governo sembra avere un maggiore margine di manovra, considerato che il controllo di tali strategiche imprese è assicurato non soltanto per il tramite della partecipazione diretta del MEF, bensì anche attraverso la partecipazione di CDP, controllata dal Tesoro con l'83% del pacchetto azionario. Potrebbe, dunque, agevolmente ipotizzarsi una cessione del 4,7% della partecipazione in Eni e di una quota azionaria di Poste Italiane oscillante tra il 20% e il 29%. In ogni caso, pur a voler considerare tutte le possibili

cessioni, compatibilmente con il mantenimento del controllo, ed una loro vantaggiosa collocazione sul mercato, la ipotetica quota realizzabile sarebbe ben lontana da quota 20 miliardi, fissata dal Governo quale primario obiettivo.

Ulteriore opzione oggetto di considerazione da parte del Governo, è la privatizzazione di partecipazioni dirette non quotate o di partecipazioni indirette, quali quelle possedute da CDP. Nel primo caso, si potrebbe optare per una quotazione iniziale sui mercati oppure per una cessione diretta a un acquirente; entrambe le soluzioni, tuttavia, appaiono di difficile rapida realizzazione, né consentono di stimare con precisione il potenziale ricavato. Nel secondo caso, sebbene CDP detenga innumerevoli e svariate partecipazioni, le più facilmente cedibili rimangono quelle in società quotate. La tabella di seguito riportata mostra le partecipazioni dalla CDP:⁴⁷

Tabella 9. Partecipazioni CDP

Tav. 2: Partecipazioni di Cassa Depositi e Prestiti

Società	Quota di partecipazione effettiva (percentuale)	Tipo di influenza	Capitalizzazione (milioni di euro)	Valore quota (milioni di euro)
Italgas	17,87	Controllo di fatto	4.251	760
Snam	18,53	Controllo di fatto	14.682	2.720
Terna	17,61	Controllo di fatto	15.163	2.670
Autostrade	44,91	Controllo congiunto	8.100	3.638
Fincantieri	71,32	Controllo	1.066	760
Saipem	12,82	Controllo congiunto	4.213	540
Webuild	16,67	Influenza notevole	2.469	412
GPI	18,41	Influenza notevole	340	63
Eni spa	27,73	Influenza notevole	49.630	13.763
Poste Italiane	35,00	Influenza notevole	15.059	5.271

Nonostante il complessivo valore di mercato di tali società si attesti intorno all'incirca intorno ai 30 miliardi di euro, le operazioni più redditizie potrebbero riguardare principalmente le società operanti in settori strategici, in particolare ITALGAS (azienda di distribuzione del gas in Italia), la Società Italiana Metanodotti (SNAM), Trasmissione Elettrica Rete Nazionale (TERNA) e

⁴⁷ Fonte: elaborazioni OCPI su dati Mef.

Finanziaria Italiana Cantieri Navali (FINCANTIERI). In ogni caso, sempre nell’ottica della complessiva valutazione circa la vantaggiosità delle privatizzazioni, è opportuno porre nel dovuto rilievo che, pur consentendo le dismissioni di ottenere “fresche” ed immediate risorse finanziarie nel breve periodo, comportano, nel contempo, la rinuncia dello Stato alla possibilità di partecipare ai profitti di tali imprese. Essendo, tuttavia, intenzione del Governo procedere ad una parziale e limitata cessione delle menzionate partecipazioni, parimenti limitata si rivelerebbe la rinuncia ai dividendi garantiti dalle medesime partecipazioni. Per meglio comprendere l’impatto in termini di perdita di dividendi futuri, la Tabella che segue fornisce una dettagliata analisi dei costi-benefici delle ipotizzate privatizzazioni.⁴⁸

Tabella 10. Costi benefici delle privatizzazioni

Tav. 3: I benefici e i costi contabili della privatizzazione

(Dati in milioni di euro)

Società	Quota ceduta dal Mef	Valore della partecipazione	Dividendi Mef 2019	Dividendi Mef 2022	Valore della dismissione in rapporto a dividendo medio	Roe
	(percentuale)	(milioni)	(milioni)	(milioni)	(percentuale)	(percentuale)
Banca Monte dei paschi	39,2	1.859,5	-	-	-	-2,9
ENAV	13,0	231,4	14,7	13,9	15,7	8,7
Enel	3,6	2.257,8	102,2	147,7	18,1	6,1
Eni	4,7	2.317,7	146,9	147,7	15,7	28,0
Poste Italiane	20,7	2.374,9	125,2	175,7	15,8	16,9
Gruppo Ferrovie dello stato	?	-	-	-	-	1,2

Orbene, supponendo che le dismissioni azionarie avvengano come descritto nel paragrafo precedente (prima colonna), e che il Governo riceva il valore di mercato delle partecipazioni cedute (seconda colonna), siamo in grado di calcolare il rapporto tra il ricavato della dismissione e i dividendi a cui il

⁴⁸ Fonte: elaborazioni OCPI su dati Mef e bilanci delle imprese considerate

governo avrebbe rinunciato se la dismissione fosse avvenuta in passato. La stima di tali dividendi, utilizza la media dei dividendi pagati nel 2019 e nel 2022. Il risultato di questo calcolo è riportato nella quinta colonna. Si noti che questo rapporto si aggira intorno a 16-18 per tutte le imprese; ciò implica che, approssimativamente e senza considerare i risparmi sugli interessi derivanti dalla riduzione del debito pubblico, il beneficio di cassa ottenuto dalla vendita delle quote sarebbe completamente compensato dai dividendi persi nel corso di circa vent'anni. E' bene precisare, tuttavia, l'inevitabile approssimazione del riferito calcolo, evidentemente teorico. Più in generale, infatti, i vantaggi o gli svantaggi derivanti dalle privatizzazioni sono in diretta dipendenza dei guadagni (o perdite) di efficienza che si potrebbero ottenere trasferendo la proprietà e il controllo al mercato. Nel caso in esame, però, il Governo sembra determinato a conservare nella massima misura possibile il controllo delle imprese interessate dalle privatizzazioni, e, dunque, non dovremmo aspettarci grandi cambiamenti (in positivo o in negativo) nella loro capacità gestionale. L'attuale Governo, inoltre, non è certamente il primo a prendere in considerazione l'ipotesi di vendita di *asset* pubblici come strumento di riduzione del debito pubblico. Al contrario, tra il 2013 e il 2019, vi sono stati diversi piani di dismissione di partecipazioni pubblica, che tuttavia si sono realizzati in maniera molto parziale, o addirittura non si sono realizzati affatto, come significativamente mostrato dalla tabella seguente⁴⁹:

⁴⁹ Fonte: elaborazioni OCPI su dati Mef. Nota: l'ammontare complessivo privatizzato non coincide con la somma dell'ultima colonna poiché molti periodi di programmazione si sovrappongono

Tabella 11. Obiettivi e risultati delle privatizzazioni

Tav. 4: Le privatizzazioni recenti, obiettivi e risultati

Documento di programmazione	Periodo di riferimento	Obiettivo (percentuale al Pil)	Obiettivo (Miliardi di euro)	Ammontare realizzato (Miliardi di euro)
Def 2013	2013-14	2	30	8,8
Def 2014	2014-17	2,8	45	7,8
Def 2015	2015-18	1,8	30	7,7
Def 2016	2016-19	1,8	30	2,48
Def 2017	2017-20	1,2	20	0
Def 2019	2019-20	1,3	20	0

Il confronto tra gli obiettivi iniziali dei piani di dismissioni e l'effettivo ammontare realizzato attraverso di essi, risulta ampiamente deludente, con poco più di 24 miliardi di euro incassati rispetto agli oltre 140 miliardi di euro programmati. Per tali ragioni, la realizzazione concreta di un piano di dismissioni, impone un'attenta e realistica analisi circa la fattibilità stessa dell'operazione, o delle operazioni, rigorosamente valutando la effettiva sussistenza dei requisiti necessari per essere realizzate, e, in particolare, se permettono di ottenere le risorse finanziarie che si vogliono raccogliere, garantendo, nel contempo, il mantenimento della gestione amministrativa. A tali fini, si rende assolutamente necessario individuare quali siano i principali fattori che incidono sulla *performance* finanziaria della manovra, l'entità degli *asset* pubblici da vendere che permettano di mantenere il controllo sulla gestione ed evitare effetti negativi in termini di *governance*. Inoltre, necessitano di menzione due ulteriori elementi, in special modo nel caso in cui le intenzioni della Pubblica Amministrazione siano quelle di procedere con la cessione di partecipazioni in società quotate in borsa. Più specificamente, nel caso di specie, risulta cruciale l'individuazione di una finestra temporale appropriata per il potenziale collocamento delle azioni sul mercato e, a tal fine, appare necessario monitorare costantemente l'andamento del mercato in cui si trova ad operare la società oggetto di privatizzazione. Inoltre, esistendo molteplici procedure di collocazione sul mercato delle partecipazioni, appare strategica l'individuazione della procedura più appropriata al tipo di

partecipazione da collocare. In merito a quest'ultimo punto, è possibile fornire una panoramica sul procedimento che è stato seguito dalla PA per la cessione di partecipazioni pubbliche sul mercato borsistico nel biennio 2015-2016.

Nell'anno 2015, infatti, le attività di privatizzazione hanno ricevuto un nuovo slancio attraverso la vendita di quote di partecipazione sul mercato azionario. In particolare, sono state concluse la vendita accelerata di una quota di azioni ENEL ed è stata conclusa l'Offerta Pubblica di Vendita (OPV) di una quota di minoranza di Poste Italiane. Nel 2016, invece, è stata ceduta una quota di minoranza del capitale del Gruppo ENAV mediante offerta pubblica iniziale (IPO, *initial public offering*). Per quel che concerne la riferita Offerta Pubblica di Vendita, essa è stata eseguita, in entrambi i casi, mediante Offerta Globale, composta da un'Offerta Pubblica di Vendita, comprensiva di una quota di azioni riservata ai dipendenti delle società, e da un'Offerta Istituzionale rivolta agli investitori Istituzionali italiani ed esteri. Inoltre, per entrambe le operazioni, sono stati inseriti dei meccanismi di incentivazione a favore dei risparmiatori che avrebbero conservato le azioni acquistate per un periodo di almeno 12 mesi (c.d. *bonus share*).⁵⁰ La Vendita accelerata di azioni, invece, è avvenuta mediante la procedura "*Backstopped Accelerated Bookbuilding*" rivolta ad investitori istituzionali, ed è stata eseguita dopo diversi mesi di monitoraggio del mercato da parte del Ministero dell'Economia. Il *Backstopped Accelerated Bookbuilding* è una tecnica per la vendita di azioni agli investitori istituzionali che offre tempi di preparazione molto brevi (anche meno di un mese) e un'esecuzione rapida (massimo pochi giorni), consentendo anche di ridurre i costi di documentazione. Questo approccio non necessita della presentazione di prospetti informativi né della realizzazione di campagne pubblicitarie, assicurando la massima flessibilità operativa e un'esposizione al mercato che può essere modulata in base alle diverse modalità di attuazione. Prima dell'operazione, viene redatto un elenco di Banche (nel caso specifico, quattordici) che, al momento del lancio dell'operazione, devono presentare le loro offerte di prezzo per l'acquisto e il collocamento di una quota significativa dell'intero pacchetto azionario offerto, in tempi brevi.

⁵⁰ Fonte: Relazione al Parlamento sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate dallo Stato, Direzione Finanza e Privatizzazioni del Dipartimento del Tesoro, Novembre 2016

L'inserimento della clausola di *backstop* garantisce un prezzo minimo di cessione, trasferendo il rischio di prezzo della vendita al mercato alle Banche incaricate del collocamento. Tuttavia, il livello del *backstop* comporta uno sconto rispetto alle quotazioni correnti, e il guadagno dei collocatori deriva generalmente dalla differenza tra il prezzo di cessione al mercato e il livello del *backstop*.

Le procedure appena descritte forniscono una panoramica delle modalità e delle tecniche che la PA può utilizzare per realizzare il processo di privatizzazione.

CAPITOLO II Deregolamentazione dei mercati e privatizzazioni: il modello anglo-sassone

II.1 La strategia di privatizzazione della Gran Bretagna

Il Regno Unito è stato il primo paese in Europa a intraprendere una massiccia campagna di privatizzazione. Il principale obiettivo del programma governativo di smantellamento delle imprese pubbliche era rappresentato dalla riorganizzazione dell'intera economia britannica e, in particolare, del settore manifatturiero, esercitando al contempo una forte influenza politica e sociale. Le operazioni condotte furono molteplici ed in diverse direzioni; oltre alle vendite delle imprese pubbliche, infatti, furono offerti ulteriori incentivi finanziari e fiscali alle imprese private, fino all'implementazione di un programma di deregolamentazione di alcuni servizi pubblici di interesse comune.⁵¹

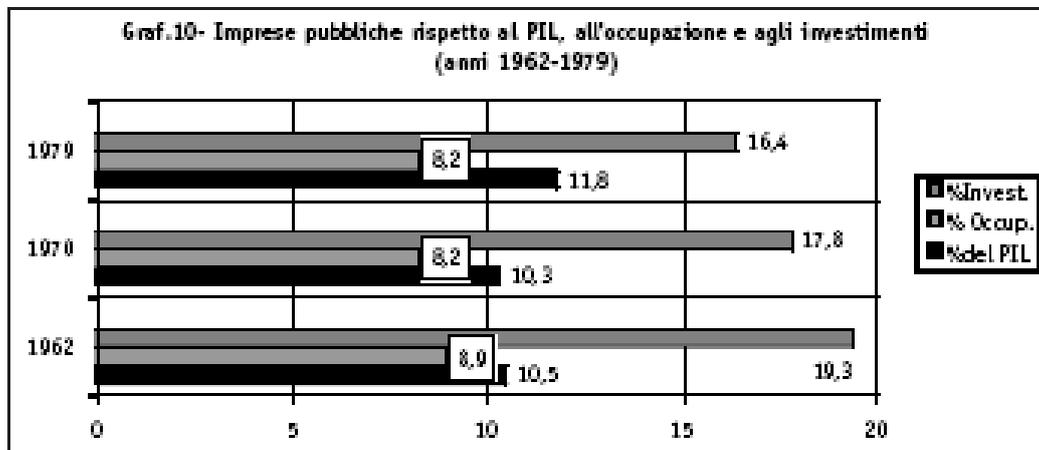
⁵¹ R. Martufi, *Le diverse vie nazionali alle privatizzazioni*, Proteo, 2004

All'epoca dell'avvio del processo di privatizzazione, il Regno Unito aveva alle spalle una lunga storia di proprietà pubblica di imprese ritenute strategiche, create con lo specifico scopo di controllare i monopoli naturali, considerati essenziali per lo sviluppo dei settori chiave ed il progresso tecnologico del Paese. Nel contempo, l'affermarsi di un forte sindacalismo tra i lavoratori, generava un costante conflitto tra i sindacati – che di quei lavoratori avevano la rappresentanza - ed il potere finanziario dello Stato. Le privatizzazioni avviate alla fine degli anni Settanta, segnarono il sostanziale fallimento del progetto politico del Partito Laburista, punto di riferimento dei lavoratori.

Il programma di nazionalizzazione attuato in Gran Bretagna mediante le “*public companies*” (ovvero entità pubbliche dotate di personalità giuridica autonoma) negli anni successivi alla Seconda Guerra Mondiale suscitò interesse in una vasta gamma di settori economici, tra cui trasporti, energia, e ferrovie. L'obiettivo principale del programma, era quello di garantire una serie di finalità sociali attraverso la gestione pubblica dei principali settori dell'economia. L'elevato numero di aziende pubbliche create per effetto della nazionalizzazione (circa cinquanta), contribuì in quel periodo a creare circa il 9% dell'intera forza lavoro del Paese, assicurando oltre l'11% del PIL ed oltre il 16% degli investimenti, come mostra la tabella di seguito riportata⁵²:

⁵² R. Martufi, Le diverse vie nazionali alle privatizzazioni, Proteo, 2004

Tabella 12. Imprese pubbliche rispetto a PIL, all'occupazione e agli investimenti (1962-1979)



Le crescenti difficoltà economico-finanziarie incontrate dalle aziende pubbliche nel corso degli anni successivi e, in particolare, l'affermazione del modello di capitalismo anglosassone, condussero, tuttavia, ad un'inversione di tendenza a partire dai primi anni 80'. Il programma di nazionalizzazione promosso dal governo laburista, infatti, divenne oggetto di puntuali e ripetute critiche da parte dei conservatori, i quali sottolinearono la necessità di una significativa riduzione del settore industriale pubblico a favore di un incremento degli investimenti privati. A seguito della vittoria del partito dei conservatori (*Tories*) alle elezioni politiche del 1979, ebbe inizio uno dei più rilevanti processi di privatizzazione mai conosciuti a livello europeo⁵³. Il programma di privatizzazione sostenuto dallo Stato ebbe inizio nel 1983, a seguito della rielezione del Primo Ministro Margaret Thatcher⁵⁴. Nel 1984 furono privatizzate diverse aziende monopolistiche, tra cui il 50% di British Telecom, compagnia nazionale di telecomunicazioni, le cui vendite generarono oltre 3,9 miliardi di dollari di entrate; il processo di privatizzazione della Enterprise Oil, della Jaguar e della British Gas, produsse circa 5,4 miliardi di dollari di entrate. Anche la privatizzazione della British Airways, compagnia di bandiera britannica e della nota casa automobilistica Rolls-Royce fruttarono ingenti risorse. Il grafico che

⁵³ A. Bernini "Intervento statale e privatizzazioni", CEDAM, Padova, 1996

⁵⁴ J. Vockers, Privatization: An Economic Analysis, MIT Press, 1988

segue mostra l'entità delle privatizzazioni operate in Gran Bretagna nel periodo ricompreso tra gli anni 1979-1988⁵⁵:

Tabella 13. Entità delle privatizzazioni periodo 1979-1988



Nelle intenzioni dell'amministrazione Thatcher, l'obiettivo principale del riferito programma era quello di promuovere e sostenere una forte spinta alla concorrenza, ritenuta necessaria per migliorare la qualità dei beni e dei servizi offerti, per ridurre i prezzi, restituendo, infine, ai consumatori la libertà di scelta, fortemente limitata, sino ad allora, dalla massiccia presenza sul mercato di imprese pubbliche. Di pari passo alla volontà di liberalizzazione del sistema economico, era chiaro l'intento del governo di incrementare le entrate statali, con contestuale riduzione del debito del settore pubblico, favorendosi, altresì, una maggiore efficienza tecnologica ed allocativa per le imprese. Tuttavia, l'obiettivo primario – e reale – dell'intrapreso programma di privatizzazione era quello di dimostrare una ferma volontà di favorire l'avanzamento di un modello di capitalismo apparentemente popolare, incoraggiando, nel contempo, una progressiva espansione della base imprenditoriale attraverso una proprietà diffusa. A tal fine furono introdotti diversi tipi di incentivi quali le agevolazioni fiscali, i bonus e i vouchers, la distribuzione gratuita di azioni ai lavoratori, ecc.

Il corposo processo di privatizzazione realizzato dalla Gran Bretagna sul finire del secolo scorso ha senz'altro rappresentato una sorta di "prova generale"

⁵⁵ S.G. Warburg, Privatizzazioni in Gran Bretagna, Gov.UK, 1994

per le successive analoghe operazioni di vendita di *assets* pubblici effettuata negli anni '90, interessando i paesi europei e favorendo il riassetto del capitalismo in tutta la scena internazionale. Secondo lo scrittore statunitense Vincent Wright, cinque sono le possibili ragioni all'origine del fenomeno della privatizzazione: "ideologiche, economiche, manageriali, politiche e finanziarie". Applicando la "teoria" del Wright alla privatizzazione operata dall'amministrazione Thatcher, appare piuttosto evidente che la motivazione "ideologica" che aveva ispirato l'avvio del processo, fosse rappresentata dalla volontà di ridurre la presenza dello Stato nel sistema manifatturiero inglese, ritenendola dannosa per l'intero mercato. La motivazione economica può essere ricondotta al desiderio di ristabilire l'efficienza economica, in particolare in quei settori dove l'intervento pubblico era divenuto prevalente. Quanto alle ragioni manageriali, esse possono essere individuate nella volontà di restituire l'intera responsabilità gestionale e il pieno potere decisionale ai dirigenti delle imprese private (favorendo, in tal modo, l'autonomia gestionale) e, in ultima analisi, di definire un nuovo modello di gestione aziendale. Infine, tra le motivazioni di opportunità politica e finanziaria, vanno sottolineate sia la volontà dei conservatori di erodere i tradizionali baluardi del potere laburista sia di rivendicare i positivi risultati ottenuti in termini di ricapitalizzazione della finanza pubblica, grazie al guadagno di ingenti somme e alla cessione di imprese i cui deficit avevano ampiamente gravato sui bilanci statali. Nel 1987, il crollo del mercato azionario rappresentò un freno al processo di privatizzazione negli anni successivi (dal 1987 al 1992); nonostante ciò, proprio in questo periodo furono realizzate importanti vendite in settori cruciali quali quello automobilistico, dell'acciaio, della gestione dell'acqua e delle telecomunicazioni (la cessione della British Telecom avvenne, infatti, nel 1992).

La tabella che segue indica le società privatizzate tra il 1979 e il 1992, suddividendole per settore e per modalità di privatizzazione (tecnica di vendita)⁵⁶:

⁵⁶ National Statistics, Share Ownership, A Report on the Ownership of Shares al 31 Dicembre 2004, pubblicazione sito web, 2005.

Tabella 14. Privatizzazioni in Gran Bretagna

Occorre, infine, sottolineare la crescente influenza sul governo delle imprese dei cosiddetti investitori istituzionali, soggetti, cioè, che investono risorse finanziarie per conto di altri (ad es., fondi comuni di investimento, fondi pensione, imprese di assicurazione). Trattasi di azionisti che possiedono quote elevate di partecipazione, che consente loro di orientare ed indirizzare le strategie aziendali. Essi, infatti, possono esercitare il loro potere mediante l'acquisto e la vendita di azioni, oltre ad influenzare direttamente i processi decisionali interni, talvolta in collaborazione con i membri del consiglio amministrazione⁵⁷. Questo fenomeno, tuttavia, sempre più spesso tende a generare conflitti di interesse tra *managers* e azionisti, provocando un graduale declino delle *public companies*, che tuttavia rimangono ancora efficienti e produttive in determinati settori, come quello

Tabella 1 Principali operazioni di privatizzazione realizzate nel Regno Unito

Società	Settore	Data della privatizzazione	Modalità di vendita	Percentuale del capitale ceduto	Totale (milioni US\$)	US\$ 1999
British Petroleum	Petrochimico	giu-77, nov-79, set-83, ott-87, dic-95	opv	67,6	14.917	23.187
Cable and Wireless	Telecomunicazioni	ott-81, dic-83, dic-85	opv	71	2.333	4.330
Britoil	Petrochimico	nov-82, lug-85	opv	99,0	1.627	3.097
British Telecommunications	Telecomunicazioni	nov-84, dic-91, lug-93	opv	96,2	24.343	33.505
British Airways	Trasporti	set-86, gen-87, feb-87	opv	100,0	1.519	2.546
British Gas	Elettricità, gas e acqua	dic-86	opv	97,0	8.857	14.942
Roll Royce	Macchinari	mag-87	opv	100,0	2.222	3.603
British Aviation Authority (BAA)	Trasporti	lug-87	opv	100,0	2.090	3.388
British Steel	Metalli	nov-88, dic-88	opv		4.783	7.827
Severn Trent	Elettricità, gas e acqua	nov-89	opv	100,0	1.384	1.984
Thames Water	Elettricità, gas e acqua	nov-89	opv	100,0	1.503	2.154
Regional Electricity Co. Of England & Wales	Elettricità, gas e acqua	nov-90	opv	100,0	2.017	2.640
National Power	Elettricità, gas e acqua	feb-91, feb-95	opv	100,0	5.068	5.905
PowerGen	Elettricità, gas e acqua	mar-91, feb-95	opv	100	3.269	3.792
Scottish Power/Hidro-Electric	Elettricità, gas e acqua	mag-91, giu-91	opv	100	7.105	6.656
Northern Ireland Electricity	Elettricità, gas e acqua	apr-92, giu-93	opv	100	2.733	3.246

dell'elettronica, quello farmaceutico e dell'informatica, dove favoriscono investimenti altrimenti difficili da sostenere con le sole risorse interne. Al contrario, in comparti caratterizzati da una modesta crescita a lungo termine – si pensi al comparto chimico, dell'acciaio e del legno - questo modello aziendale non risulta altrettanto vantaggioso come accaduto in passato.

⁵⁷ L. Guatri, Sistemi d'impresa e capitalismi a confronto. Creazione di valore in diversi contesti, EGEA, Milano, 1994

Nel modello di società capitalistica appena descritto, caratterizzato da un approccio economico estremamente liberale, l'individuo viene considerato semplicemente uno strumento all'interno di un sistema di mercato privo di principi morali regolatori⁵⁸. In tale contesto, il processo di privatizzazione delle aziende pubbliche britanniche ha inevitabilmente portato ad una situazione in cui i lavoratori sono stati esclusi completamente dalla gestione decisionale, consentendo ai vertici aziendali di accaparrarsi, incontrastati, gli aumenti di profitto, senza alcuna equa redistribuzione tra i vari soggetti economici coinvolti e senza che ciò contribuisse a una maggiore stabilità socioeconomica. Anche sulla scorta dell'esperienza britannica, si è cercato di introdurre strumenti che mitigassero, in qualche modo, gli "eccessi" conseguenti all'applicazione di siffatti modelli di privatizzazione, introducendo, ad esempio, il limite massimo del 25% della quota di partecipazione per gli investitori stranieri e del 5-15% per i singoli azionisti. È opportuno ricordare, inoltre, l'introduzione della *golden share* (azione d'oro), vale a dire una partecipazione nella società ceduta che lo Stato conserva e che gli attribuisce speciali poteri di intervento o di veto in materie di interesse collettivo o in operazioni di interesse strategico. È quanto accaduto, anche in Gran Bretagna, per realtà quali la British Oil (settore energetico), la Jaguar (settore automobilistico) e la British Telecommunication (settore telecomunicazioni). In tali casi, infatti, il governo britannico ha utilizzato la *golden share* per mantenere un "connotato sociale" nel processo di privatizzazione, ritenendo così di poter perseguire obiettivi sociali fondamentali nei servizi collettivi, garantendo, ad un tempo, la tutela dei consumatori e l'efficienza in settori strategici come le telecomunicazioni e il settore energetico. Inoltre, l'uso della *golden share* è stato motivato e giustificato dalla necessità di proteggere gli interessi nazionali da investitori stranieri e di limitare i monopoli privati risultanti dalla privatizzazione di imprese precedentemente pubbliche.

Come ormai storicamente noto, all'inizio del processo di privatizzazione, il governo Thatcher giustificò la propria opzione per un "liberismo sfrenato" con false promesse di democratizzazione economica, sostenendo che il processo

⁵⁸ L. Vasapollo, Sviluppo capitalistico e modelli di impresa, Proteo, 1997

avrebbe favorito un azionariato diffuso ed aumentato la partecipazione azionaria dei piccoli risparmiatori e lavoratori. Tuttavia, i risultati delle privatizzazioni non furono affatto quelli auspicati e propagandati⁵⁹. Le misure di liberalizzazione, infatti, non generarono una vera e propria concorrenza, in quanto ai monopoli pubblici spesso si sostituirono, di fatto, monopoli privati, ovvero la creazione di duopoli, come accaduto nel caso della privatizzazione British Telecom. Inoltre, pur essendosi incrementati i profitti, ebbe a verificarsi una diminuzione degli occupati ed una crescente insoddisfazione da parte dei consumatori, ed un gran numero di piccoli investitori cedette subito la propria partecipazione nell'azienda privatizzata, con oltre 400mila azioni British Telecom vendute nei primi dieci giorni dopo la loro emissione. Nella maggior parte dei casi, inoltre, le imprese pubbliche industriali furono vendute attraverso il processo di privatizzazione sostanziale, mentre altri servizi come i trasporti e le utenze pubbliche, furono dismessi principalmente attraverso privatizzazione funzionale e gestionale. È inoltre importante sottolineare come il Regno Unito divenne, in breve tempo, il Paese dell'Europa occidentale con la minore presenza del settore pubblico dopo il processo di privatizzazione.

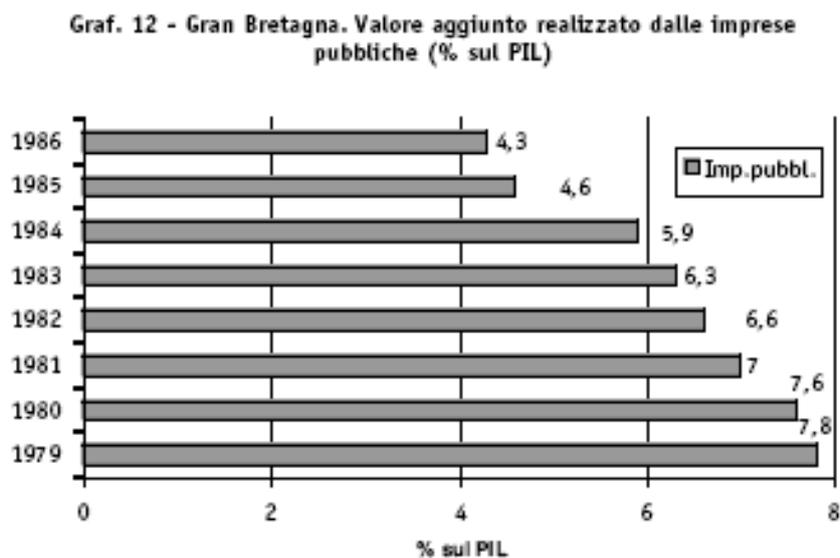
Il caso britannico è emblematico anche sotto ulteriori aspetti, atteso che l'inclusione dei proventi di privatizzazione nel saldo di bilancio è manovra contabile giustificabile solo a breve termine. Le previsioni di cassa a medio-lungo termine, infatti, richiedono aggiustamenti a causa della possibile diminuzione delle entrate future. Inoltre, dal punto di vista della valutazione del patrimonio netto statale, questa pratica può essere errata o quantomeno fuorviante, in quanto trascura di considerare adeguatamente la riduzione delle attività reali dovuta alle privatizzazioni⁶⁰. La tabella si seguito riportata, mostra come è cambiata l'incidenza del valore aggiunto delle imprese pubbliche sul PIL della Gran Bretagna nei primi anni di realizzazione del piano di privatizzazione⁶¹:

⁵⁹ F. Massimo, *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of British Privatizations, 1979-1997*, MIT Press, 2004

⁶⁰ M. Florio, "Privatizzazioni su larga scala: effetti di bilancio e impatto macroeconomico", *Economia Pubblica*, n.4-5, 1990

⁶¹ S.G. Warburg, *Privatizzazioni in Gran Bretagna*, Gov.UK, 1994

Tabella 15. Valore aggiunto realizzato dalle imprese pubbliche (% sul PIL)



Altro elemento da tenere in debita considerazione nella valutazione del fenomeno della privatizzazione su vasta scala, è dato dal fatto che i consistenti incentivi iniziali per i potenziali acquirenti delle partecipazioni, può avere un impatto negativo sul risparmio delle famiglie e sugli investimenti privati, senza essere compensata da investimenti pubblici o da investimenti delle aziende privatizzate. Il calo della domanda di investimenti e l'aumento dei consumi privati, in assenza di adeguate politiche fiscali e in presenza di vincoli dell'offerta, possono favorire tensioni inflazionistiche e squilibri commerciali. L'impatto macroeconomico delle privatizzazioni non marginali deve essere valutato per caso, tenendo conto degli effetti a breve e medio-lungo termine sulla finanza pubblica nonché da considerazioni di benessere economico.

L'esperienza britannica di privatizzazione ha costituito un modello esemplare di politica pubblica, rapidamente attuato con elevate capacità tecniche, divenendo, in breve tempo, un punto di riferimento fondamentale per i programmi di privatizzazione attuati in numerosi altri Paesi del mondo. Il processo di privatizzazione in Inghilterra, rientrava, infatti, in un più ampio progetto di politica economica monetarista, motivata dalle difficoltà di bilancio pubblico e dalle criticità gestionali e finanziarie delle imprese di Stato alla fine degli anni '70.

Una volta stabilite le basi politiche necessarie, l'ideologia ha avuto un ruolo cruciale per il successo del programma di privatizzazione⁶². In particolare, se il *welfare statale* era stato da sempre visto come un elemento fondamentale per la crescita economica, con l'avvento della privatizzazione e della liberalizzazione dei mercati si è assistito ad un capovolgimento di questo paradigma che ha separato e messo in contrapposizione il *welfare state* con il benessere economico. Il welfare è iniziato ad essere visto come un ostacolo al modello capitalistico e allo sviluppo industriale e tecnologico che si intendevano perseguire tramite la nuova politica monetaria, nonché come un fardello che le classi meno abbienti avevano per troppo tempo imposto sugli elementi più innovativi della società. In questo contesto, è importante sottolineare che, sebbene dal punto di vista del "costo" effettivo del welfare state in termini di quantità e voci di spesa pubblica non ci siano state particolari inversioni di tendenza, un cambiamento significativo si è verificato invece per quanto riguarda la natura e il campo d'azione delle politiche sociali.

Parallelamente, è avvenuta una ristrutturazione del sistema economico che ha riguardato gran parte delle economie occidentali, Gran Bretagna su tutte, in quanto pioniera del nuovo sistema insieme agli Stati Uniti d'America. Tale ristrutturazione si è risolta tramite i fenomeni della "terziarizzazione" e della "deindustrializzazione". Se per anni i settori industriali erano stati il motore dell'economia, sia in periodo post-bellico che in periodo di sviluppo economico, si pensi al settore siderurgico, meccanico tessile o estrattivo, la loro progressiva riallocazione geografica in diverse aree del mondo permise lo sviluppo e l'affermarsi dei nuovi settori del settore terziario. In particolare, le tipiche attività produttive sopracitate furono sostituite dal settore dei servizi, soprattutto comunicazione, informazione e finanza, oltre a turismo e cultura, e dalle attività industriali specializzate nella produzione di tecnologie all'avanguardia.

La terziarizzazione dell'economia ha comportato profondi cambiamenti anche nella struttura occupazionale della Gran Bretagna e nei sistemi manageriali e decisionali delle sue aziende. Il costante e inesorabile calo della classe operaia ha

⁶² M. Niada, *Le privatizzazioni degli altri*, il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1993

reso obsoleto il tradizionale modello industriale di gestione delle risorse umane e il relativo sistema di retribuzione, non più correlato alla gerarchia della singola fabbrica o alle mansioni svolte dall'operaio. Si è andata ad affermare una nuova struttura reticolare dell'impresa, con al centro un management direzionale connesso a diversi livelli – e in diversi luoghi – con tutte le altre mansioni della filiera produttiva. Questo nuovo modello serve a soddisfare le nuove esigenze produttive del just in time e della produzione snella che caratterizzano le imprese, e a permettere alle stesse di concorrere in un mercato internazionale e globalizzato in cui è necessario un elevato grado di flessibilità. I lavoratori salariati, sia operai che lavoratori nel campo dei servizi a bassa qualificazione, videro il proprio potere contrattuale diminuire drasticamente a causa della delocalizzazione delle attività produttiva in Paesi in cui la mano d'opera risultava economicamente più conveniente.

Il sistema economico appena descritto, che si è sviluppato tra gli anni 80' e gli anni 2000 e che poi si è affermato sino ai giorni nostri, descrive un'economia caratterizzata da un'elevata presenza di multinazionali, le cui direzioni sono collocate in un Paese, ma le relative attività produttive sono dislocate in diverse aree geografiche a seconda della convenienza economica. Tale modello ha permesso di ottenere successi e risultati inimmaginabili in termini economici e di profitto, ma ha fatto sì che si creasse un profondo discostamento tra il successo delle aziende e il successo di un'economia nazionale e di un territorio, ponendo altresì in secondo piano la responsabilità sociale che ha un'impresa rispetto al contesto sociale, alla comunità e al territorio in cui essa opera.

Un ulteriore elemento che ha fortemente contribuito alla trasformazione del sistema economico, specialmente nei paesi anglosassoni, è stato lo sviluppo del settore finanziario. Tale settore è divenuto, difatti, il motore dell'economia in Gran Bretagna, dove l'andamento dei mercati azionari e delle principali società quotate sono in grado di influenzare significativamente e direttamente il PIL del Paese e il cui sviluppo ha comportato importanti trasformazioni sul livello di consumi e di indebitamento dei privati delle famiglie, nonché sull'andamento dei prezzi e dell'inflazione. In particolare, l'economia finanziaria ha stimolato l'espansione a credito dei consumi privati delle famiglie, che si sono indebitate in misura sempre

crescente, tanto da far aumentare i consumi reali in misura maggiore rispetto ai redditi reali. Si pensi che nei primi anni 2000', in Gran Bretagna, i livelli di indebitamento delle famiglie rispetto agli istituti di credito e società che erogano mutui ha superato il 100% per quel che riguarda il settore immobiliare.

Banche e istituti finanziari, grazie ad una sempre maggiore deregolamentazione del settore finanziario, che ha facilitato l'accesso al credito, hanno visto crescere vertiginosamente le proprie risorse finanziarie, che hanno deciso di reinvestire nel mercato azionario in modo da poter ottenere ulteriori profitti e da far crescere ulteriormente il settore finanziario. Gli stessi istituti finanziari, infatti, in qualità di grandi investitori istituzionali, hanno cominciato ad estendere i loro investimenti e il loro controllo al capitale di rischio delle imprese, in modo da poterne influenzare decisioni e andamento ed ottenere nel breve o brevissimo periodo importanti ritorni finanziari, a discapito della qualità del prodotto, dei rapporti lavorativi e produttivi sul luogo di lavoro, della stessa occupazione e degli investimenti nella ricerca. Altre volte, le operazioni di tali investitori si sono rivelate pure e semplici speculazioni, frodi, manipolazioni dei bilanci, scalate ostili, indebitamenti con successive ristrutturazioni industriali, sovente pagate dai lavoratori dipendenti.

In effetti, in merito a quest'ultimo punto, uno degli effetti indesiderati derivanti da questa enorme espansione del settore finanziario è stato il sistema di speculazioni e di assalti finanziari che si è delineato, capace di mettere in ginocchio interi sistemi economici nazionali in ragione del legame indissolubile che si è creato tra imprese e mercato azionario. Infatti, mentre in passato l'instabilità economica era generata dal "conflitto" tra il mercato del lavoro e del capitale sui salari, nelle economie moderne occidentali, in particolari anglosassoni, le speculazioni si sono sostituite al tradizionale equilibrio tra domanda e offerta di lavoro, con la differenza fondamentale che però queste ultime sono ben più incontrollabili e complicate da gestire, vista la dipendenza sempre maggiore dell'economia globale da istituzioni sovranazionali (tra tutte, L'FMI e la Banca Mondiale) e soprattutto in ragione della concorrenza su mercati internazionali. Proprio l'aspetto della governance sulle politiche economiche e sociali da parte dei singoli Stati ha cominciato a perdere valenza. Da un lato i

mercati finanziari, avendo assunto una caratura internazionale, si sono sviluppati significativamente in termini di flussi finanziari e di capitali che sono in grado di gestire, arrivando a muovere quasi 2000 miliardi di dollari quotidianamente a livello mondiale. Dall'altro i mercati sono anche uno strumento di pressione molto forte sui bilanci dei governi, nella definizione delle politiche economiche e su quali tipi di intervento dello Stato siano ritenuti positivi o negativi per l'economia. (si pensi alla crisi finanziaria del 2007, avvenuta a seguito dello scoppio della bolla immobiliare sui mutui subprime, che ha messo in ginocchio non solo le economie occidentali, ma anche i relativi governi).

Un ultimo elemento che ha caratterizzato la trasformazione delle politiche economiche è stato il consolidamento dell'internazionalizzazione dei mercati sul piano dei traffici commerciali e dei flussi migratori. Per quanto concerne il commercio internazionale, si è assistito ad un notevole incremento sia nelle importazioni, soprattutto di beni e servizi ottenibili da economie emergenti ad un costo più basso (si pensi alla Cina), sia nelle esportazioni, che hanno riguardato specialmente beni industriali e servizi commerciali e che hanno reso settori importanti delle singole economie dipendenti dai mercati esteri (nel caso della Gran Bretagna, le esportazioni coprono circa 1/3 dell'economia). Quello che è avvenuto a livello internazionale tramite la crescita della bilancia commerciale è stato uno scambio tra le economie emergenti, che offrivano beni e servizi ad un costo minore, e le economie occidentali, che offrivano tecnologie, macchinari e know-how.

Le ripercussioni sul mercato del lavoro sono state significative e permangono tuttora. In Occidente, vi è una crescente ricerca di figure professionali altamente specializzate per esigenze produttive specifiche, accompagnata da una diminuzione dell'importanza dei lavoratori non qualificati, particolarmente nel settore manifatturiero, il quale fatica a competere con i costi della manodopera internazionale. L'automazione di interi comparti industriali, dal tessile all'automobilistico, ha ulteriormente accentuato questa dinamica, creando un netto divario tra le nuove opportunità disponibili per i lavoratori specializzati e ben remunerati e la condizione della vasta massa di lavoratori generici, che hanno visto aumentare la disparità salariale rispetto ai primi.

L'immigrazione di massa verso i paesi occidentali – un fenomeno non certo nuovo – è stata, come accennato in precedenza, un'ulteriore causa di messa in discussione del welfare state, almeno nel dibattito pubblico e politico. Le critiche si sono spesso concentrate sulla presunta generosità dei servizi offerti dal welfare ai nuovi gruppi di immigrati, i quali, pur non possedendo la cittadinanza, hanno comunque accesso a determinate prestazioni. In questo contesto, la globalizzazione ha rappresentato un'ulteriore sfida alle politiche nazionali tradizionali.

II.II. Evoluzione del quadro legislativo, situazione attuale e prospettive future

Avendo fornito un inquadramento storico sul fenomeno della liberalizzazione e della privatizzazione in Gran Bretagna, sia da un punto di vista economico, che politico e sociale, è opportuno soffermarsi sull'evoluzione normativa del processo, individuando i principali provvedimenti legislativi che hanno accompagnato lo sviluppo di questi fenomeni e che hanno contribuito alla trasformazione del sistema economico inglese a come lo conosciamo oggi.

Di seguito di sarà tracciato l'exkursus legislativo seguito dall'Inghilterra, fino ad arrivare alle riforme degli ultimi anni, indicando i principali provvedimenti normativi applicati dal Legislatore inglese per la realizzazione della liberalizzazione dei mercati e la privatizzazione delle società che offrono servizi pubblici⁶³:

Il processo di privatizzazione iniziò con il settore delle telecomunicazioni. Il Telecommunication Act 1981 rappresentò un primo passo cruciale, permettendo la creazione di British Telecommunications (BT) come entità separata all'interno del Post Office. Questa mossa preparò il terreno per il British Telecommunications Act 1984, che segnò la vera e propria privatizzazione di BT. La vendita del 50% delle azioni al pubblico non solo generò entrate significative per il governo, ma aprì anche il mercato delle telecomunicazioni alla concorrenza, migliorando

⁶³ D. Newbery, *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, MIT Press, 1999.

l'efficienza e l'innovazione nel settore. Questo evento è stato un punto di svolta, poiché BT divenne la prima grande azienda pubblica a essere privatizzata, segnando l'inizio di una serie di privatizzazioni che avrebbero trasformato l'economia britannica.⁶⁴

Il *Gas Act 1986* fu un altro tassello fondamentale nella strategia di privatizzazione. Questa legge portò alla privatizzazione di British Gas, una delle principali utility del paese. La riforma creò l'Office of Gas Supply (Ofgas), l'autorità regolatrice incaricata di supervisionare il mercato del gas. La privatizzazione di British Gas non solo migliorò la gestione e l'efficienza operativa dell'azienda, ma favorì anche una maggiore competitività nel mercato energetico. Il processo di privatizzazione di British Gas rappresentò un ulteriore passo verso la riduzione del ruolo dello Stato come operatore economico diretto e l'incremento del settore privato come motore dell'economia.

Il *Water Act 1989* rappresentò un cambiamento significativo nel settore dei servizi idrici. La privatizzazione delle dieci autorità idriche regionali in Inghilterra e Galles portò alla creazione di un mercato dell'acqua più dinamico e competitivo. L'istituzione dell'Office of Water Services (Ofwat) come ente regolatore garantì la supervisione del mercato, assicurando che le aziende privatizzate operassero in modo efficiente e rispettassero standard elevati di qualità del servizio. Questo atto legislativo ebbe un impatto profondo sulla gestione delle risorse idriche, portando a miglioramenti nella qualità del servizio e nell'efficienza operativa, ma suscitando anche preoccupazioni circa l'accessibilità e la sostenibilità delle risorse idriche privatizzate.

La riforma del settore elettrico fu attuata tramite l'*Electricity Act 1989*, che avviò la privatizzazione della Central Electricity Generating Board. La divisione dell'ente in tre aziende di generazione e una di trasmissione, nonché la creazione dell'Office of Electricity Regulation (Offer), permisero una gestione più efficiente del mercato elettrico. Questo atto non solo migliorò la competitività nel settore, ma incentivò anche l'innovazione tecnologica e la diversificazione delle fonti

⁶⁴J. Richardson, "Le Privatizzazioni in Gran Bretagna: Innovazione Di Successo e Implementazione Difficile?" Stato e Mercato, il Mulino, 1996

energetiche. La privatizzazione del settore elettrico rappresentò un ulteriore passo verso la creazione di un mercato energetico più aperto e competitivo, sebbene abbia sollevato dibattiti riguardo alla regolamentazione e alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico⁶⁵.

Il *Railways Act 1993* fu una delle riforme più controverse, portando alla privatizzazione di British Rail. La legge creò Railtrack, responsabile delle infrastrutture ferroviarie, e suddivise i servizi di trasporto passeggeri e merci in franchigie gestite da società private. Sebbene la privatizzazione delle ferrovie abbia incontrato critiche per l'inefficienza e la frammentazione del servizio, essa rappresentò un tentativo significativo di introdurre la concorrenza e migliorare l'efficienza nel settore ferroviario. La privatizzazione delle ferrovie ha avuto impatti misti, con alcuni miglioramenti nei servizi e nella gestione, ma anche con problemi persistenti di coordinamento e qualità del servizio che hanno alimentato un dibattito continuo sulla gestione del settore.

Il *Building Societies Act 1986* permise alle società edilizie di demutualizzarsi e diventare banche pubbliche. Questo atto facilitò la conversione di diverse società edilizie in banche quotate in borsa, ampliando le opportunità di investimento per il pubblico e promuovendo una maggiore efficienza nel settore bancario. Questa riforma rappresentò un passo importante verso la modernizzazione del settore finanziario britannico, incentivando una maggiore competitività e offrendo nuove opportunità di investimento per i cittadini. Tuttavia, la demutualizzazione sollevò anche preoccupazioni riguardo alla perdita di valori mutualistici e alla concentrazione del potere economico.

Il *Financial Services Act 1986* riformò la regolamentazione dei mercati finanziari britannici, introducendo un nuovo sistema di supervisione volto a migliorare la trasparenza e la protezione degli investitori. La creazione della Securities and Investments Board (SIB) rafforzò la vigilanza sul mercato finanziario, promuovendo la fiducia degli investitori e stimolando la crescita economica. Questa legge rappresentò una risposta alle crescenti esigenze di regolamentazione dei mercati finanziari, garantendo una maggiore protezione per

⁶⁵ R. Green, *The Electricity Privatisation in England and Wales*, *Journal of Industrial Economics*, 1998

gli investitori e contribuendo alla stabilità e alla crescita del settore finanziario. La regolamentazione rafforzata contribuì a creare un ambiente finanziario più sicuro e trasparente, essenziale per il buon funzionamento dei mercati.

Questi atti legislativi rafforzarono significativamente la normativa antitrust nel Regno Unito. *Il Competition Act 1980* e il *Competition Act 1998* aumentarono i poteri delle autorità di regolamentazione per contrastare pratiche anticoncorrenziali e promuovere una concorrenza leale nei vari settori economici. Queste leggi contribuirono a creare un ambiente economico più dinamico e competitivo, favorendo l'innovazione e la crescita. La legislazione antitrust fu fondamentale per garantire che i benefici della privatizzazione e della liberalizzazione dei mercati fossero distribuiti equamente e che le pratiche monopolistiche fossero efficacemente contrastate. La promozione della concorrenza divenne un obiettivo centrale delle politiche economiche del governo Thatcher, con l'intenzione di creare mercati più efficienti e competitivi⁶⁶.

Sebbene introdotto successivamente, *l'Enterprise and Regulatory Reform Act 2013* consolidò e rafforzò le leggi sulla concorrenza e sulla regolamentazione economica. Questo atto migliorò l'efficienza e la trasparenza delle autorità di regolamentazione, garantendo una supervisione più efficace dei mercati e promuovendo un ambiente economico più favorevole alla crescita e all'innovazione. L'*Enterprise and Regulatory Reform Act* rappresentò un ulteriore passo nella continua evoluzione della regolamentazione economica britannica, assicurando che le politiche di concorrenza fossero adeguate alle esigenze di un'economia in rapida trasformazione. Questo atto legislativo evidenziò l'importanza di un quadro normativo flessibile e adattabile, in grado di rispondere alle sfide emergenti e di promuovere una crescita economica sostenibile.

Per completare il quadro legislativo e normativo relativo alla liberalizzazione dei mercati e alla privatizzazione delle società pubbliche in Gran Bretagna a partire dagli anni '80, è opportuno menzionare ulteriori elementi normativi e giuridici che hanno contribuito a plasmare questo processo. Questi includono leggi,

⁶⁶ D. Helm, *Energy, the State, and the Market: British Energy Policy since 1979*, Oxford University Press, 2004

regolamenti e riforme che hanno avuto un impatto significativo sull'economia britannica e sul funzionamento dei mercati. Di seguito, un'analisi dettagliata di questi elementi:

- *Enterprise Act 2002*: Questo atto legislativo ha riformato il diritto societario e la normativa sulla concorrenza. Ha introdotto modifiche significative al processo di fusione e acquisizione, rafforzando i poteri della Competition Commission (ora Competition and Markets Authority - CMA) per indagare e intervenire in caso di pratiche anti-concorrenziali. L'Enterprise Act ha anche introdotto nuove disposizioni per il fallimento aziendale, migliorando la trasparenza e la responsabilità nel processo di insolvenza.
- *Utilities Act 2000*: Questo atto ha introdotto riforme nel settore delle utility, in particolare nei mercati dell'elettricità e del gas. Ha creato un nuovo quadro normativo per la regolazione dei mercati energetici, includendo la fusione delle autorità di regolazione del gas e dell'elettricità in un unico ente, la Gas and Electricity Markets Authority (GEMA), amministrata dall'Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem). L'Utilities Act ha promosso la concorrenza e l'efficienza nei settori delle utility, proteggendo al contempo i consumatori. Nel prossimo capitolo sarà approfondito ulteriormente il quadro normativo di questi settori
- *Public Utilities Access to Competition Act 1992*: Questo atto ha ulteriormente liberalizzato i settori delle utility, promuovendo la concorrenza nel mercato dell'acqua e dell'elettricità. Ha introdotto nuove regole per l'accesso alla rete e per la concorrenza tra fornitori, migliorando l'efficienza e la qualità del servizio per i consumatori.

Infine, occorre ricordare, come già fatto all'interno del primo capitolo, che la Gran Bretagna è stata tra le prime nazioni ad introdurre la disciplina relativa alla "golden share" e ai "golden powers". La disciplina relativa alla golden share, ossia una particolare tipologia di azione che conferisce al governo poteri speciali in una società privatizzata, tra cui il veto su fusioni e acquisizioni, cambiamenti significativi nella struttura aziendale o altre decisioni che potevano influire sulla sicurezza nazionale o su interessi strategici, è stata introdotto con l'intento di

proteggere gli interessi nazionali da eccessivi investimenti privati esteri. Ad esempio, nella privatizzazione di British Telecom e British Gas, il governo ha detenuto una golden share che gli conferiva il diritto di veto su determinate decisioni aziendali importanti, data la sensibilità del settore in cui operava la società.

Per quel che concerne il "golden power" si riferisce ai poteri di intervento del governo per proteggere gli interessi nazionali in settori strategici e vitali per la sicurezza nazionale. Questo concetto è stato ulteriormente sviluppato e formalizzato nel contesto della sicurezza nazionale e della protezione degli asset strategici. Il governo britannico può esercitare questi poteri per impedire o modificare transazioni che potrebbero compromettere la sicurezza nazionale.

Infine, il National Security and Investment Act 2021 rappresenta una recente evoluzione di questo principio. Questo atto ha rafforzato i poteri del governo per intervenire in fusioni e acquisizioni che coinvolgono settori critici, come la difesa, l'energia, i trasporti, le comunicazioni e la tecnologia avanzata. Il governo può ora bloccare o modificare transazioni che potrebbero rappresentare una minaccia per la sicurezza nazionale, garantendo così una maggiore protezione degli interessi strategici del paese.

II.III Differenze e similitudini tra il modello inglese e il modello italiano

Il processo di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati ha avuto un impatto significativo sia in Italia che in Inghilterra, ma si è svolto con approcci, tempistiche e conseguenze diverse nei due paesi. Questa sezione offre un'analisi comparativa dettagliata tra i due processi, esaminando l'evoluzione storica, normativa e politica, il modello organizzativo della pubblica amministrazione e le conseguenze sociali che tali processi hanno comportato.

Come osservato nei precedenti paragrafi, i diversi ruoli che la Pubblica Amministrazione ha assunto nella regolamentazione e nella gestione delle

imprese pubbliche attraverso intensi processi di privatizzazione, ha comportato una riduzione del potere dello "Stato-imprenditore" e ha contestualmente accelerato la privatizzazione del Welfare State, riducendo le caratteristiche di universalità delle prestazioni pubbliche fondamentali.

Una prima similitudine tra i due processi può essere individuata nelle cause che portano un paese a ricorrere allo strumento di privatizzazione. In particolare, il reperimento di risorse finanziarie nell'immediato ha rappresentato per entrambi i paesi un importante incentivo. Tuttavia, mentre in Inghilterra l'instabilità economica fu usata dai conservatori come strumento per affermare la nuova ideologia capitalista, in grado di risollevare le sorti economiche del Paese, in Italia la privatizzazione è stata vista come mero strumento di reperimento di risorse finanziarie e come punto da inserire nei programmi elettorali che si sono susseguiti negli anni. Gli effetti sono stati diversi nei due paesi: l'Inghilterra, avendo appunto come obiettivo finale l'affermarsi di una nuova ideologia, è stata in grado di portare un piano di dismissione pubblica e di liberalizzazione dei mercati coerente ed efficace, che ha portato ingenti somme di denaro nelle casse dello Stato, perlomeno nel breve periodo. In Italia, al contrario, abbiamo assistito ad una privatizzazione più formale che sostanziale, che si è tradotta in risultati economici ben al di sotto delle aspettative, caratterizzati da piani di dismissioni mal programmati e mai completamente realizzati.

Per quel che concerne l'inquadramento storico del fenomeno nei due paesi, è possibile individuare una differenza fondamentale: mentre in Inghilterra il processo ha iniziato a svilupparsi a partire dagli anni 80', accompagnato da una nuova ideologia politico-sociale di ispirazione statunitense, che ha portato all'affermazione di una politica economica e sociale di forte spinta liberista, in Italia questo processo ha avuto inizio in concomitanza con l'istituzione del Mercato Unico Europeo nel 1992. Gli intensi fenomeni di globalizzazione economica a livello mondiale hanno spinto il nostro Paese a individuare una possibile soluzione alle sfide della concorrenza internazionale nella cessione ai privati di interi settori di attività, considerati inefficienti, con l'obiettivo di risanare una situazione ormai compromessa.

È possibile individuare, invece, delle similitudini tra i due paesi per quel che concerne gli strumenti di controllo a disposizione dello Stato nelle società privatizzate. Lo strumento della “golden share” e del “golden power” risultano essere in entrambi i paesi il mezzo principale per esercitare la sovranità statale, consentendo di limitare la libertà di mercato delle imprese che operano in settori considerati cruciali per l’interesse nazionale.

Per quanto riguarda l’aspetto relativo al funzionamento dei mercati, nel prossimo capitolo sarà effettuata un’analisi sul settore energetico dei due paesi, concentrandosi in particolare sui settori del gas e dell’energia. In linea generale, è possibile affermare che in Inghilterra si è assistito ad una privatizzazione delle società pubbliche sostanziale, così come ad una deregolamentazione spinta dei mercati, che ha completamente ridisegnato il ruolo dello Stato nell’economia, che ad oggi si limita a svolgere la funzione di controllo sul mercato e a garantire una concorrenza sana all’interno degli stessi. Ciò è stato possibile attraverso l’istituzione di autorità pubbliche aventi il ruolo di vigilanti sui mercati. In Italia, invece, abbiamo assistito a privatizzazioni formali più che sostanziali, con lo Stato che ha tendenzialmente mantenuto una parte delle proprie partecipazioni all’interno delle società oggetto di privatizzazione, andando ad influenzare il funzionamento dei mercati e mantenendo un ruolo più centrale all’interno dell’economia del Paese. Anche nel nostro Paese si è assistito ad una deregolamentazione dei mercati e all’istituzione di autorità indipendenti volte a svolgere funzioni di controllo e coordinamento su tali mercati, tuttavia nel caso italiano è stata più la necessità di adeguarsi ai criteri di Maastricht per l’ingresso nell’Unione Monetaria Europea a determinare questo processo.

In termini economici e sociali, attraverso la privatizzazione, in Italia è stato possibile ridurre parzialmente il debito pubblico, ma senza mai ottenere risorse finanziarie tanto grandi quanto quelle programmate all’interno dei piani di dismissioni; inoltre, il processo è stato spesso percepito come parzialmente riuscito. Si è, tuttavia, assistito ad un efficientamento delle imprese grazie alla deregolamentazione di alcuni mercati e allo svilupparsi della concorrenza. Le conseguenze sociali sono state meno drammatiche rispetto all’Inghilterra, in parte

a causa del mantenimento di una significativa presenza statale in alcuni settori, ma sono emerse preoccupazioni riguardo alla qualità dei servizi pubblici e all'accessibilità dei servizi privatizzati.

Per quel che concerne, invece, l'Inghilterra, la privatizzazione ha permesso non solo di ottenere ingenti risorse finanziarie allo Stato, come osservato in precedenza, che si sono tradotte in una riduzione del debito pubblico, ma anche di ottenere un miglioramento dell'efficienza delle imprese e una crescita progressiva dei mercati grazie alla promozione della concorrenza e ad una minore presenza e influenza da parte dello Stato. Tuttavia, tali risultati economici si sono tradotti in conseguenze sociali significative, tra cui aumento della disoccupazione, aumento delle disuguaglianze e accesso limitato ai servizi per alcune fasce della popolazione.

In merito a quanto detto sul miglioramento dell'efficienza delle imprese in Inghilterra e alle conseguenze sociali che ne sono scaturite, è opportuno fare un'osservazione. La situazione inglese si distingue in modo significativo da quella italiana soprattutto per la presenza di un quadro complessivo di indicatori destinati alla valutazione delle prestazioni degli enti locali nell'erogazione dei servizi pubblici. Questo sistema è parte integrante dell'iniziativa "Best Value" (BV), introdotta formalmente dal Governo in un documento ministeriale del 1998, per poi essere sancito con il "Local Government Act" del 1999, che ha obbligato tutte le autorità locali in Inghilterra e nel Galles a implementarlo a partire dal 2000. Il Best Value si basava su un complesso sistema di indicatori progettato per misurare il benessere dell'ente e l'efficacia delle modalità di erogazione dei servizi, con un focus specifico per ciascun servizio. Tuttavia, un'analisi complessiva di questi indicatori consentiva di esprimere un giudizio anche sulla gestione generale dei servizi da parte dell'ente locale. Negli anni successivi alla sua introduzione, il "Best Value" ha subito diverse evoluzioni e riforme. Sebbene il principio rimanga parte integrante della gestione del settore pubblico, in particolare a livello locale, l'approccio formale e strutturato originale ha perso centralità. Al suo posto, sono emerse altre iniziative e framework di governance, come il "Localism Act 2011" e il concetto di "Value for Money," che mantengono l'attenzione sulla qualità ed efficienza, ma con maggiore enfasi sull'autonomia locale e sulla responsabilità

democratica. La presenza di tali concetti e l'introduzione di questi indicatori che pongono l'accento sull'efficienza delle imprese e sui risultati che riescono a conseguire, hanno contribuito e favorito l'affermarsi di un sistema economico capitalistico in Inghilterra, che ha raggiunto risultati economici significativi a discapito

La tabella di seguito riassume le principali differenze e similitudini individuate attraverso una prima analisi comparativa tra il processo di privatizzazione avvenuto in Italia e quello avvenuto in Inghilterra:

Critero di Analisi	Italia	Inghilterra	Similitudini
Tempistica e Approccio Iniziale	Privatizzazione avviata negli anni '90, spinta da necessità economiche e obblighi europei	Privatizzazione iniziata negli anni '80, motivata da ideologie liberiste e riduzione dello Stato	Entrambi i paesi hanno privatizzato per motivi economici, ma con tempistiche diverse
Estensione del Processo	Selettivo, con lo Stato che spesso mantiene partecipazioni significative	Ampio e radicale, con cessione totale delle attività pubbliche	Privatizzazioni in entrambi i paesi, ma con estensioni e radicalità diverse
Regolamentazione e Contesto Normativo	Istituzione di enti regolatori, ma con regolamentazione spesso frammentata	Istituzione di enti regolatori indipendenti con ruolo cruciale nel garantire la concorrenza	Creazione di enti regolatori per monitorare e promuovere la concorrenza
Conseguenze Economiche	Riduzione del debito pubblico e miglioramenti parziali nell'efficienza	Miglioramento dell'efficienza e riduzione del debito pubblico, ma con impatti sociali significativi	Entrambi i paesi hanno ridotto il debito pubblico e migliorato l'efficienza delle imprese
Conseguenze Sociali	Meno drammatiche, ma con preoccupazioni sull'accessibilità dei servizi e la qualità	Perdita di posti di lavoro, aumento delle disuguaglianze e accesso limitato ai servizi	Preoccupazioni sull'accessibilità dei servizi e sulla qualità in entrambi i paesi
Critiche e Controversie	Critiche sull'efficacia del processo e rischio di monopolio	Critiche sugli impatti sociali e sulle disuguaglianze	Entrambi i paesi hanno affrontato critiche, ma con focalizzazioni diverse

Questa prima analisi comparativa, che ha individuato le differenze e le similitudini tra i processi di privatizzazione avvenuti nei due paesi, le cause che hanno spinto questo fenomeno e le conseguenze economiche e sociali che ne sono scaturite, è possibile affermare che in Inghilterra la liberalizzazione rapida e radicale ha portato a un mercato più competitivo e dinamico, ma con significative conseguenze sociali. In Italia, il processo è stato più graduale e complesso, con un maggiore coinvolgimento dello Stato che ha cercato di bilanciare l'efficienza economica con la protezione sociale. I mercati liberalizzati in entrambi i paesi, pur condividendo alcune similitudini in termini di obiettivi e risultati, mostrano differenze sostanziali nel funzionamento e nella regolamentazione, riflettendo le diverse strategie adottate dai governi per affrontare le sfide della privatizzazione e liberalizzazione.

Alla luce delle considerazioni precedentemente esposte, risulta opportuno e di grande interesse intraprendere un'analisi comparativa più dettagliata dei settori energetici in Italia e in Inghilterra. In particolare, l'attenzione sarà focalizzata sui settori del gas e dell'elettricità in entrambi i paesi, considerati fondamentali nel mercato dell'energia. Tale analisi assume particolare rilevanza poiché, nel contesto italiano, si sta assistendo alla deregolamentazione del mercato del gas, un processo che comporterà cambiamenti significativi non solo nel funzionamento dei mercati e nell'operatività degli operatori economici del settore, ma avrà anche rilevanti conseguenze sul piano sociale. Partendo dall'esperienza osservata in Inghilterra, verrà condotta un'analisi qualitativa per valutare le possibili implicazioni sociali della deregolamentazione, con particolare riferimento all'impatto sugli utenti del servizio, ossia i cittadini.

CAPITOLO III. Deregolamentazione del settore energetico e privatizzazione del servizio pubblico: analisi comparativa tra il modello inglese e il modello italiano

III.1 Analisi dei settori del gas e dell'elettricità: la situazione inglese

Lo scopo di questo paragrafo è quello di fornire una panoramica sul settore energetico in Inghilterra, in particolare sul settore elettrico e sul settore del gas, e di mostrare le differenze sostanziali nel funzionamento e nella regolamentazione rispetto alla situazione italiana, che riflettono le diverse strategie adottate dai governi per affrontare le sfide della privatizzazione e della liberalizzazione. Come affermato in precedenza, negli ultimi decenni, il passaggio da un modello centralizzato a uno più competitivo e decentralizzato ha avuto un impatto notevole non solo sull'efficienza e sulla dinamica dei prezzi, ma anche sulle conseguenze sociali per i consumatori e le comunità. Valutare il funzionamento e l'andamento del mercato energetico inglese permette di comprendere come queste trasformazioni abbiano influenzato l'accesso all'energia, la sua sostenibilità e la disuguaglianza economica, mettendo in luce sia i benefici che le criticità che emergono da un sistema sempre più orientato alla competitività.

Per quel che concerne il settore del gas il primo passo fu intrapreso con il *Gas Act* del 1986, che decretava la privatizzazione della British Gas e l'istituzione dell'autorità di regolamentazione *Office of Gas Supply* (Ofgas) e del *Gas Consumers Council* al fine di regolare il monopolio e di promuovere la concorrenza nelle diverse fasi della filiera produttiva. Così, a partire dai primi anni Novanta, *British Gas plc* fu spinta da *Ofgas* e dall'*Office of Fair Trading* a ridurre le sue vendite all'ingrosso e al dettaglio a una soglia massima di poco più di 70.000 kilowatt all'anno. Tale misura impose che parte del gas prodotto nel settore *upstream*⁶⁷ nazionale o importato da *British Gas plc* fosse venduto ai nuovi concorrenti nel settore della distribuzione. In parallelo, si realizzò un piano di riorganizzazione finalizzato alla dismissione di parte dell'azienda. Questo processo fu formalizzato dal *Gas Act* del 1995, che tradusse tale programma in legge e definì con maggior dettaglio le modalità con cui il processo di *unbundling* avrebbe condotto a una piena liberalizzazione del mercato del gas.

⁶⁷ il settore upstream reperisce e lavora gli idrocarburi e viene spesso denominato settore "Exploration and Production" (E&P).

L'introduzione del *Network Code* nel 1996 segnò il completamento della transizione, almeno dal punto di vista regolatorio, verso un modello di mercato liberalizzato. Questa normativa istituì un sistema di allocazione della capacità all'interno della rete che garantiva la non discriminazione tra i diversi operatori. Come conseguenza, la quota di mercato detenuta da *British Gas plc* subì una significativa riduzione, passando dal 97% nel 1990 al 29% nel 1996, con una diminuzione di quasi il 70%. Il numero di operatori nel mercato all'ingrosso crebbe da 15 a oltre 50 nel biennio 1995-1997. Inoltre, la quota delle transazioni a breve termine, incluse quelle giornaliere, aumentò sensibilmente, grazie a un differenziale di prezzo di circa il 30% rispetto ai contratti a lungo termine, i quali furono rapidamente adeguati al ribasso per evitare perdite di quote di mercato.

Il processo di liberalizzazione fu effettivamente accompagnato da una progressiva riduzione dei prezzi del gas, sia a livello all'ingrosso che al dettaglio. Per i consumatori industriali, la media nazionale si dimezzò, passando da circa 4,3 a 2,1 euro per gigajoule (GJ) tra il 1991 e il 1996, periodo in cui le riforme furono completate. Questo andamento contrastava nettamente con il *trend* dei prezzi nei principali mercati del gas in Europa, che in quegli anni erano ancora lontani dal raggiungere il livello di liberalizzazione del Regno Unito, come mostra la figura di seguito⁶⁸:

⁶⁸ Fonte: Eurostat

Tabella 16. Evoluzione dei prezzi per i consumatori industriali



(1) Prezzi del primo semestre di ogni anno.

Tuttavia, per fornire un quadro più esaustivo dei fattori che hanno influenzato l'andamento dei prezzi nel Regno Unito a partire dagli anni delle riforme, è essenziale considerare sia l'evoluzione dell'offerta che lo sviluppo infrastrutturale. In particolare, si osserva che la marcata riduzione dei prezzi negli anni Novanta coincide con i periodi di massimo sfruttamento delle risorse nazionali nel Mar del Nord, con un raddoppio della produzione interna da 2 milioni di terajoule (mil. TJ) nel 1991 a un picco di 4,5 mil. TJ nel 2000. Successivamente, i livelli di produzione sono nuovamente diminuiti, stabilizzandosi intorno a 1,5 mil. TJ all'anno.

Le riforme della liberalizzazione hanno incentivato la produzione interna, poiché i potenziali investitori nel settore upstream britannico beneficiarono di una più ampia gamma di acquirenti di gas nel settore downstream⁶⁹ e della liberalizzazione del mercato elettrico, che consentì di rifornire anche le centrali termoelettriche. In altre parole, la liberalizzazione offrì alle imprese operanti nell'upstream l'opportunità di vendere il gas estratto a prezzi potenzialmente più

⁶⁹ Downstream è la fase finale del processo dell'industria del gas e del petrolio, incentrata sulla raffinazione del petrolio greggio e sulla lavorazione/purificazione del gas naturale (e del GNL), oltre che sulla commercializzazione e distribuzione dei prodotti derivati da petrolio e gas.

elevati rispetto a quelli tradizionalmente imposti dall'acquirente unico, ovvero la British Gas.

In realtà, in un primo momento, l'ingresso di nuovi operatori aveva avvantaggiato principalmente i consumatori finali, piuttosto che incrementare i profitti delle imprese upstream. Questi ultimi beneficiarono della riduzione dei prezzi imposta dai nuovi operatori downstream, che cercavano di sottrarre quote di mercato all'ex monopolista British Gas. Quest'ultimo si trovò a fronteggiare significative perdite a causa dell'obbligo di rispettare contratti a lungo termine che imponevano l'acquisto di quantità di gas che sarebbero rimaste invendute, a causa della perdita di quote di mercato derivante dai nuovi regolamenti. Inoltre, i contratti di approvvigionamento di British Gas prevedevano prezzi superiori rispetto a quelli praticati ai nuovi operatori tramite il mercato spot, in calo rispetto ai prezzi antecedenti alla liberalizzazione. Tuttavia, con l'inizio degli anni Duemila, quando le riserve cominciarono a ridursi, i prezzi hanno ripreso a salire, avvicinandosi ai livelli europei.

Il modello regolatorio incentrato sulla deregolamentazione e sulla competizione di mercato ha dimostrato una ridotta efficacia nel momento in cui la produzione interna è stata progressivamente sostituita da un crescente ricorso alle importazioni. Queste ultime sono state facilitate dalla costruzione dei gasdotti sottomarini "*UK Interconnector*" nel 1998 e "*Langeled Pipeline*" nel 2006, che hanno collegato il Regno Unito rispettivamente al Belgio e alla Norvegia. A partire da quel momento, il Regno Unito è stato maggiormente esposto alle dinamiche dei prezzi nei mercati europei, i quali, in quel periodo, mostravano una tendenza al rialzo, causata da una domanda in aumento, da una diminuzione dei livelli di produzione e da un significativo incremento dei prezzi del petrolio, ai quali erano legati i contratti di lungo termine per l'importazione di gas in Europa. Gli effetti positivi derivanti dalla competizione tra le fonti di approvvigionamento interne ed europee si sono rivelati meno incisivi rispetto alla pressione al rialzo esercitata dalla scarsità dell'offerta, sia a livello nazionale che europeo.

Sebbene l'elevato livello di competizione che da anni caratterizza il mercato inglese abbia indubbiamente avuto un ruolo, il ritorno a prezzi bassi è stato reso

possibile principalmente da un surplus di offerta a livello europeo e globale, generato attraverso le importazioni. Tuttavia, il recente aumento dei prezzi evidenzia nuovamente come i modelli regolatori basati sulla liberalizzazione non siano sempre efficaci nel garantire prezzi contenuti e sicurezza delle forniture. Al contrario, la stabilità dei prezzi dipende in larga misura dai livelli di offerta disponibili in un determinato periodo.

Per quanto attiene al settore elettrico, anche in questa circostanza l'Inghilterra è stato il primo Paese a intraprendere il processo di deregolamentazione del mercato elettrico, un percorso che, di fatto, ha richiesto diversi decenni per giungere a compimento. Inizialmente, la situazione rifletteva quella comune alla maggior parte dei Paesi industrializzati, con la presenza di un monopolista, ovvero la *Central Electricity Generation Board* (CEGB), che deteneva il controllo sia della produzione che della trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, mentre l'industria del carbone, ossia la principale fonte di energia, era in gran parte sotto il controllo pubblico. Con l'*Electricity Act* del 1989, ebbe inizio il processo di liberalizzazione del settore, segnato dalla suddivisione del monopolio in quattro entità distinte: la *National Grid*, proprietaria della rete di trasmissione, e tre società di produzione, *National Power*, *PowerGen* e *Nuclear Electric*. Di queste, solo *Nuclear Electric* non fu privatizzata, trasformando così il mercato da un monopolio a un duopolio. Un elemento centrale di questo processo fu l'introduzione del *Pool*, un mercato spot dell'energia elettrica in cui tutte le transazioni all'ingrosso dovevano obbligatoriamente confluire, rappresentando un passaggio cruciale verso un mercato più competitivo. Tale sistema fu operativo dal 1990 al 2001, e prevedeva un mercato centralizzato per l'energia elettrica, in cui i produttori di energia vendevano l'elettricità a un unico prezzo all'ingrosso determinato giornalmente attraverso un'asta basata su offerte di prezzo. Il prezzo di equilibrio risultante era noto come "*System Marginal Price*" (SMP). Il Pool era basato su un sistema chiamato "*UPA*" (Uniform Price Auction), in cui tutti i partecipanti ricevevano lo stesso prezzo per l'elettricità venduta, basato sull'offerta più costosa necessaria per soddisfare la domanda totale.

Il passaggio dal sistema del Pool al NETA (New Electricity Trading Arrangements) ha segnato un cambiamento significativo nel mercato elettrico

britannico, avvenuto all'inizio degli anni 2000. Questo cambiamento ha coinvolto numerosi aspetti della struttura del mercato elettrico, con l'obiettivo principale di migliorare l'efficienza, la competitività e la trasparenza del mercato stesso. Il NETA è stato introdotto nel 2001 per sostituire il sistema del Pool. Le nuove disposizioni hanno decentralizzato il mercato elettrico, permettendo la negoziazione diretta dell'elettricità tra produttori e fornitori tramite contratti bilaterali. Questo ha portato a una maggiore competizione e flessibilità. Una delle modifiche principali apportate dal NETA è stato il passaggio dal sistema UPA del Pool al sistema DPA (Discriminatory Price Auction).

Nel sistema del Pool, come accennato, il prezzo era unico per tutti (uniforme), determinato dall'offerta marginale, ovvero quella più costosa necessaria per coprire la domanda. Con l'introduzione del NETA, si è passati a un sistema DPA, dove i prezzi non sono più uniformi per tutti i partecipanti. Invece, ogni produttore di energia viene pagato secondo il prezzo che ha offerto, non in base al prezzo marginale. Questo ha introdotto un meccanismo più discriminatorio, ma considerato più efficiente, dove i partecipanti al mercato sono incentivati a offrire prezzi realistici, piuttosto che strategici.

Il passaggio dal Pool al NETA ha comportato diverse conseguenze per il mercato elettrico:

- il DPA ha ridotto i comportamenti speculativi e migliorato l'efficienza allocativa delle risorse.
- la decentralizzazione del mercato ha favorito la concorrenza tra i produttori e i fornitori di energia, portando a una maggiore diversificazione dell'offerta.
- il NETA ha introdotto meccanismi di mercato più trasparenti, che hanno permesso una migliore gestione del rischio e una maggiore prevedibilità dei prezzi.

Nonostante i benefici, il NETA ha ricevuto critiche per aver favorito i grandi operatori a scapito dei piccoli produttori e per la complessità introdotta nel mercato. Nel 2005, il NETA è stato ulteriormente evoluto nel BETTA (British Electricity Trading and Transmission Arrangements), che ha esteso i principi del NETA a tutta la Gran Bretagna, inclusa la Scozia. In sintesi, il passaggio dal sistema del Pool al NETA ha rappresentato un cambiamento fondamentale nel

mercato elettrico britannico, con il passaggio da un sistema di prezzo uniforme a uno discriminatorio, con l'obiettivo di migliorare efficienza, competitività e trasparenza del mercato.

L'esperienza del Regno Unito rappresenta un caso emblematico di come gli obiettivi prefissati dal legislatore possano essere disattesi, anche quando l'assetto regolatorio viene delineato secondo i principi della teoria economica tradizionale. L'adozione di un duopolio di tipo Cournot, che avrebbe dovuto determinare una riduzione dei prezzi rispetto al precedente regime monopolistico, ha condotto, al contrario, a un incremento dei prezzi con l'introduzione del Pool. Negli anni successivi alla transizione al NETA, i prezzi hanno effettivamente registrato una diminuzione, come auspicato dal legislatore. Tuttavia, un'analisi più approfondita dei dati rivela che l'impatto positivo sui prezzi è da attribuire ad altre misure regolatorie introdotte nello stesso periodo (riguardanti i contratti per il carbone e l'obbligo di dismissione di capacità produttiva da parte dei due principali produttori), mentre il meccanismo NETA in sé non ha influenzato i prezzi in modo significativo e, in alcuni casi, ha avvantaggiato i produttori dotati di maggiore capacità produttiva e tecnologie più flessibili.

III.II. Analisi dei settori del gas e dell'elettricità: la situazione italiana

Per quel che concerne la situazione italiana, quest'ultima presenta sia differenze che similitudini rispetto alla situazione inglese sia nel settore elettrico che in quello del gas.

Il sistema elettrico italiano, nella sua configurazione attuale, cominciò a delinearsi a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, che avviò il percorso verso l'istituzione di un mercato unico dell'energia all'interno dei paesi membri dell'Unione Europea. Successivamente, l'emanazione della Direttiva Europea 96/92/CE impose agli Stati membri l'obbligo di riorganizzare i rispettivi sistemi elettrici nazionali secondo il principio del libero accesso alle reti di trasmissione e distribuzione. Gli obiettivi principali di tale riorganizzazione includevano la

promozione della concorrenza nella produzione e nella vendita all'ingrosso dell'energia elettrica, nonché l'istituzione di una gestione delle attività di dispacciamento che fosse trasparente ed efficiente.

Nel 1991, il Parlamento italiano avviò la ristrutturazione del settore elettrico nazionale attraverso l'emanazione della Legge n. 9/91, con l'intento di diversificare l'offerta di energia elettrica, aprendo il mercato a soggetti diversi dall'Enel. Tuttavia, la liberalizzazione introdotta dalla Legge n. 9/91 fu parziale, in quanto, pur consentendo la liberalizzazione della produzione, non estendeva tale liberalizzazione anche alla commercializzazione dell'energia. Venne infatti mantenuto l'obbligo di cedere all'Enel la totalità dell'energia elettrica prodotta, o l'energia eccedente rispetto al consumo proprio. Il provvedimento CIP 6/92 istituì un sistema per la determinazione delle tariffe nel mercato elettrico, incentivando la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o da impianti con alta efficienza termica. Tuttavia, tali incentivi ebbero un impatto negativo in termini di elevati costi per la finanza pubblica.

La conclusione definitiva del modello monopolistico nel mercato elettrico si concretizzò nel 1999 con l'emanazione del decreto Bersani (D. Lgs. n. 79 del 16 marzo 1999, attuativo della direttiva CE 96/92). In tale contesto, l'Enel, fino ad allora ente di diritto pubblico, venne trasformata in una società per azioni (Enel S.p.A.) e riorganizzata in varie entità aziendali autonome (produzione, trasmissione, distribuzione e vendita) per agevolare la transizione verso il libero mercato. Fu inoltre collocata una prima tranche del pacchetto azionario di Enel S.p.A., pari al 35,5% del capitale sociale, di proprietà del Ministero del Tesoro. Questo rappresentò il primo passo verso la privatizzazione del settore, completata poi nel 1999.

Il decreto Bersani istituì un mercato elettrico regolamentato, noto come Borsa Elettrica, in cui era possibile negoziare l'acquisto e la vendita di energia elettrica. In via eccezionale, le contrattazioni potevano avvenire anche tramite accordi bilaterali (Over the Counter, OTC), previa autorizzazione dell'Autorità per l'Energia. Tuttavia, tali contrattazioni al di fuori della Borsa riducevano la liquidità del mercato, incrementando la volatilità e compromettendo la trasparenza nella

determinazione dei prezzi. Successivamente, questa normativa fu abrogata, consentendo piena libertà nella scelta delle modalità di compravendita dell'energia. La liquidità della Borsa è stata comunque garantita richiedendo all'Acquirente Unico di effettuare prevalentemente i propri approvvigionamenti attraverso la Borsa stessa. Il decreto Bersani istituì due nuove figure:

- Il Gestore del Mercato Elettrico (GME): una società incaricata dell'organizzazione e della gestione economica del mercato elettrico, operando secondo principi di neutralità, trasparenza, obiettività e promozione della concorrenza tra i produttori. Inoltre, il GME è responsabile della gestione economica di una riserva di potenza adeguata. All'interno della Borsa Elettrica Italiana, il mercato elettrico veniva gestito attraverso un sistema d'asta per conciliare domanda e offerta di energia elettrica. Il GME si occupava anche della gestione del mercato dei Titoli di Efficienza Energetica e del mercato dell'Emission Trading, relativo alla compravendita di certificati di emissione di CO₂.
- Una società denominata Acquirente Unico (AU) venne istituita per l'acquisto centralizzato di energia destinata ai clienti vincolati.

Il processo di liberalizzazione del mercato elettrico compì un ulteriore avanzamento con la Legge n. 55/02, che semplificò l'iter autorizzativo per la costruzione di centrali elettriche, a condizione che i progetti fossero già stati approvati dal Ministero dell'Ambiente, mantenendo comunque un parere consultivo dei Comuni. La norma stabiliva che le centrali con una potenza superiore a 300 MW, dichiarate opere di pubblica utilità, fossero soggette a un'unica approvazione da parte del Ministero delle Attività Produttive, evitando l'intervento dei singoli comuni coinvolti.

Nel 2003, la Direttiva 2003/54/CE entrò in vigore, sostituendo la precedente Direttiva 96/92/CE, con l'obiettivo di aumentare la concorrenza nel mercato energetico, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale. Nello stesso anno, il Decreto-legge n. 239/03 fu emanato per proteggere il mercato elettrico nazionale e garantire il recupero della capacità energetica, a seguito di due blackout che colpirono l'Italia (il 27 giugno e il 28 settembre). Questo decreto

autorizzava l'utilizzo temporaneo di alcuni combustibili e la riattivazione di impianti obsoleti, ed è stato successivamente convertito nella Legge n. 290/03. Quest'ultima prevedeva deleghe al Governo per la remunerazione della capacità produttiva (capacity payment, D. Lgs. n. 379/03) e per le espropriazioni per pubblica utilità, nonché misure volte a minimizzare il rischio di interruzioni di energia per i consumatori.

Nel 2004, con la Legge Marzano (L. n. 239/2004), si avviò una riorganizzazione del sistema energetico italiano, delegando al Governo il compito di riordinare le disposizioni vigenti in materia di energia. La legge delineò quattro principali linee di intervento:

- 1) la definizione delle competenze tra Stato, che stabilisce obiettivi e linee guida della politica energetica, e Regioni, al fine di trovare un equilibrio tra i due livelli di governo;
- 2) il completamento della liberalizzazione dei mercati energetici per promuovere la concorrenza e ridurre i prezzi;
- 3) l'aumento dell'efficienza del mercato interno tramite semplificazioni procedurali e riorganizzazione del settore;
- 4) una diversificazione più incisiva delle fonti energetiche, mirata a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la tutela ambientale.

Il processo di completa liberalizzazione del mercato energetico in Italia si concretizzò il 1° luglio 2007, in attuazione dell'art. 21 della Direttiva 54/2003/CE. Per conformarsi a tale direttiva, il Governo emanò il Decreto-legge 73/07, successivamente convertito con modifiche nella Legge 125/2007. Questa normativa aveva l'obiettivo di promuovere una reale dinamica concorrenziale e di garantire una protezione adeguata ai consumatori nel mercato liberalizzato. Gli interventi principali della legge riguardarono tre ambiti:

- i. la separazione societaria per gli operatori del settore;
- ii. l'introduzione di nuove forme di tutela per i consumatori di dimensioni minori;
- iii. l'imposizione di obblighi informativi per gli operatori del settore. In particolare, per quanto riguarda la separazione societaria, le aziende di distribuzione con

almeno 100.000 clienti furono obbligate a creare una o più società separate per le attività di vendita.

La Legge n. 125/2007 introdusse, oltre alle disposizioni sull'unbundling per gli operatori del settore energetico, anche misure volte a garantire una tutela adeguata agli utenti finali, tra cui il diritto di recesso. Tale diritto consentiva ai consumatori di cambiare fornitore di energia, rescindendo il contratto preesistente con il proprio distributore. In merito, l'Autorità per l'Energia intervenne con la delibera 144/07. La legge introdusse anche due nuovi regimi di vendita dell'energia elettrica: il servizio di maggior tutela e il servizio di salvaguardia. Il servizio di maggior tutela garantiva la continuità della fornitura per i clienti finali domestici e non domestici in bassa tensione, nonché per le piccole imprese, che non avessero esercitato il diritto di recesso o non avessero stipulato un contratto nel mercato libero. Questo servizio veniva erogato dall'impresa di distribuzione, tramite apposite società di vendita, con l'approvvigionamento gestito dall'Acquirente Unico S.p.A. Per i clienti non coperti dal servizio di maggior tutela, la legge istituì il servizio di salvaguardia, che offriva una protezione limitata, assicurando la continuità della fornitura di energia elettrica. In questo caso, i prezzi venivano definiti autonomamente dal fornitore, che acquistava l'energia sul mercato all'ingrosso, anziché dall'Acquirente Unico.

La legge n. 125/2007 introdusse anche nuovi obblighi informativi per le imprese, con l'obiettivo di promuovere la trasparenza e la concorrenza, nonché di superare le asimmetrie informative nel settore. L'Autorità per l'Energia fu incaricata di stabilire condizioni standard per l'erogazione del servizio e di definire prezzi di riferimento, da includere obbligatoriamente nelle offerte commerciali rivolte ai clienti che avessero scelto di rimanere vincolati.

I mercati dell'energia elettrica, gestiti dal GME, sono suddivisi nelle seguenti componenti:

- il Mercato a Pronti dell'Energia, che comprende il Mercato del Giorno Prima, il Mercato Infragiornaliero e il Mercato per il Servizio di Dispacciamento;
- il Mercato a Termine dell'Energia, con obbligo di consegna fisica dell'energia,
- la Piattaforma per la consegna fisica dei contratti finanziari conclusi sull>IDEX.

A partire dal 2007, il GME gestisce anche la Piattaforma dei Conti Energia a Termine (PCE), attraverso la quale gli operatori che negoziano energia elettrica bilateralmente al di fuori del Mercato a Pronti dell'Energia, in particolare sul Mercato a Termine dell'Energia o tramite contratti bilaterali (cosiddetti over the counter o OTC), registrano le relative obbligazioni commerciali e dichiarano i rispettivi programmi di immissione e prelievo.

Ad oggi, il mercato elettrico rappresenta una piattaforma telematica per la negoziazione all'ingrosso dell'energia elettrica, in cui il prezzo dell'energia è determinato dal punto di equilibrio tra la quantità di energia elettrica richiesta e quella offerta dagli operatori partecipanti. Si tratta di un mercato fisico in cui vengono definiti i programmi di immissione e prelievo dell'energia nella rete, secondo il principio di merito economico. La Borsa Elettrica non impone l'obbligo di negoziazione esclusiva sulla piattaforma: gli operatori possono infatti stipulare contratti di compravendita anche al di fuori della borsa, mediante contratti bilaterali (Over the Counter, OTC).

Il sistema elettrico nazionale è una rete organizzata in cui, all'interno di un contesto di libero mercato dell'energia, le diverse attività che lo compongono sono separate e gestite da soggetti distinti. Le principali attività riguardano la produzione, la trasmissione e la distribuzione di energia elettrica.

- La produzione di energia, un'attività liberalizzata, consiste nella trasformazione delle fonti primarie di energia in elettricità all'interno delle centrali elettriche, che rappresentano i centri di produzione. L'elettricità prodotta viene successivamente trasferita alle aree di consumo attraverso un sistema a rete, costituito da linee elettriche, stazioni e trasformatori.
- La trasmissione, un'attività regolamentata, consente il trasporto dell'energia dai centri di produzione, dislocati sul territorio nazionale o importati dall'estero, fino ai centri di consumo. La rete di trasmissione opera come un sistema di vasi comunicanti, in cui tutta l'energia immessa viene prelevata, senza la possibilità di identificare la specifica fonte di produzione dell'energia consumata.

- L'ultima fase della filiera del sistema elettrico nazionale è la distribuzione, anch'essa un'attività regolamentata, che consiste nella consegna di elettricità a media e bassa tensione agli utenti finali.

I principali attori coinvolti nel funzionamento del sistema elettrico, ciascuno con un ruolo specifico definito dalla normativa vigente, includono, oltre al Parlamento e al Governo, le seguenti istituzioni:

- Il Ministero dello Sviluppo Economico (MSE), che definisce gli indirizzi strategici e operativi necessari per garantire la sicurezza e l'efficienza economica del sistema elettrico nazionale.
- L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), responsabile della promozione della concorrenza e dell'efficienza nei settori dell'energia elettrica e del gas, con funzioni di regolazione e controllo.
- Terna S.p.A., incaricata della gestione sicura della rete di trasmissione nazionale e dei flussi di energia elettrica attraverso il dispacciamento, bilanciando costantemente l'offerta e la domanda di energia, 365 giorni all'anno, 24 ore su 24.
- Il Gestore dei Servizi Energetici (GSE), una holding pubblica che promuove lo sviluppo delle fonti rinnovabili mediante la gestione e l'erogazione dei relativi incentivi.
- L'Acquirente Unico (AU), il cui compito è garantire la fornitura di energia elettrica nell'ambito del servizio di maggior tutela e salvaguardia, come stabilito dal Decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, convertito con la legge 3 agosto 2007, n. 125.
- Il Gestore dei Mercati Energetici (GME), che organizza e gestisce il mercato dell'energia secondo principi di neutralità, trasparenza, obiettività e concorrenza tra i produttori.

Il complesso funzionamento del sistema elettrico, che richiede un elevato grado di complessità e coordinamento, rende necessaria la presenza di un coordinatore centrale dotato di poteri di controllo su tutti gli impianti di produzione all'interno del sistema. Questo ruolo, svolto dal cosiddetto *dispacciatore*, è essenziale per il

mantenimento del funzionamento del sistema nelle condizioni di massima sicurezza, assicurando la continuità e la qualità del servizio. Il dispacciatore garantisce che la produzione di energia sia sempre in equilibrio con il consumo, mantenendo frequenza e tensione nei parametri ottimali, rispettando al contempo i limiti di transito delle reti e i vincoli dinamici degli impianti di generazione.

Il dispacciatore svolge dunque l'attività di bilanciamento del sistema in tempo reale, noto come *balancing*. L'equilibrio necessario tra immissioni e prelievi di energia in ogni istante e in ogni nodo della rete è assicurato dai sistemi di regolazione e controllo automatici delle unità di produzione, denominati riserva primaria e secondaria, che adeguano l'immissione in rete per compensare qualsiasi squilibrio. Il dispacciatore interviene attivamente, impartendo alle unità di riserva terziaria ordini di accensione o di variazione della potenza erogata, solo quando i margini operativi dei sistemi di regolazione automatici scendono al di sotto degli standard di sicurezza, al fine di ripristinarli.

La negoziazione dell'energia elettrica, necessaria per la programmazione delle unità di produzione e consumo, è gestita dal Gestore dei Mercati Energetici (GME), che organizza e amministra il Mercato Elettrico. A differenza di altri mercati energetici europei, caratterizzati da una natura prevalentemente finanziaria e orientati unicamente alla determinazione di prezzi e quantità, il mercato gestito dal GME è un vero e proprio mercato fisico. In questo contesto, si stabiliscono concretamente i programmi di immissione e prelievo dell'energia elettrica, rendendo il sistema strettamente integrato con la gestione operativa della rete.

La disponibilità di una quantità adeguata di riserva energetica viene assicurata da Terna mediante la selezione delle offerte di variazione dei programmi presentate dagli operatori sul mercato del servizio di dispacciamento. Questo mercato, organizzato dal Gestore dei Mercati Energetici (GME), prevede la raccolta delle offerte e la comunicazione degli esiti riguardanti l'accettazione delle stesse. La riserva energetica così selezionata può essere utilizzata da Terna in tempo reale per garantire il bilanciamento del sistema elettrico.

pienamente operativo nel 1997, assumendo un ruolo centrale nel nuovo contesto normativo del mercato energetico italiano.

A seguito dell'emanazione del decreto Letta nel 2000, il mercato del gas subisce una radicale trasformazione dei propri assetti. Con l'introduzione della liberalizzazione, il settore del gas evolve verso una struttura caratterizzata dall'unbundling, ossia la separazione delle attività di gestione delle infrastrutture da quelle di fornitura. Tale evoluzione mira a garantire l'indipendenza operativa e l'accesso equo alle reti, consentendo a tutti i fornitori di raggiungere i clienti finali senza discriminazioni. La normativa impone, dunque, agli operatori del settore di assegnare le attività di vendita e quelle di gestione della rete a due entità societarie distinte, assicurando una chiara separazione tra le diverse funzioni.

A partire dal 2003, tutti i clienti finali in Italia acquisiscono lo status di "idonei," ovvero liberi di selezionare il proprio fornitore di gas. Questo cambiamento porta allo sviluppo di attività commerciali sempre più orientate alla concorrenza, con la nascita del mercato libero. Tale mercato è caratterizzato da offerte diversificate, che progressivamente si concentrano non solo sulle condizioni economiche, ma anche su proposte personalizzate per rispondere meglio alle esigenze dei clienti finali. Queste offerte su misura sono spesso accompagnate da servizi accessori che comportano vantaggi economici, come la sostituzione della caldaia o partnership con operatori di settori diversi per offerte congiunte più convenienti.

Accanto al mercato libero, permane il mercato tutelato, le cui condizioni economiche sono determinate dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) e aggiornate trimestralmente. Questo mercato comprende i clienti finali che non hanno optato per un nuovo fornitore nel mercato libero. Tuttavia, il mercato tutelato ha carattere transitorio, poiché la prospettiva di liberalizzazione definita a livello europeo ne prevede il superamento definitivo, con l'obiettivo di realizzare una completa apertura del mercato energetico.

Anche il mercato all'ingrosso subisce un'evoluzione significativa. Nel 2010 viene istituita la Borsa del Gas, gestita dal Gestore dei Mercati Energetici (GME). L'approvvigionamento, tradizionalmente basato su contratti a lungo termine take or pay, si orienta sempre più verso le opportunità offerte dal mercato spot, che

diventa un punto di riferimento anche per l'aggiornamento delle condizioni economiche del servizio di tutela.

A livello globale, il 2015 segna una svolta significativa nelle politiche di decarbonizzazione, grazie alla Conferenza delle Parti (COP 21) tenutasi a Parigi. In tale occasione, la comunità internazionale si è impegnata a limitare l'aumento della temperatura globale a meno di 2 gradi Celsius, con un ulteriore sforzo per contenere tale incremento entro 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

In Europa, a partire dal 2009, sono stati adottati una serie di pacchetti legislativi sempre più ambiziosi per contrastare e gestire il cambiamento climatico. Tra questi, il Piano 20-20-20 si distingue per essere un'iniziativa dell'Unione Europea mirata a proseguire l'eredità del Protocollo di Kyoto, con tre obiettivi da raggiungere entro il 2020: una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra, un incremento al 20% della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica.

Successivamente, tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019, è stato adottato il Winter Package "Energia pulita per tutti gli europei," che intende attuare gli impegni dell'Accordo di Parigi. Questo pacchetto legislativo introduce misure in ambito di efficienza energetica, sviluppo delle energie rinnovabili e riforma dei mercati energetici, delineando gli obiettivi per il decennio 2021-2030.

Nel 2019, l'Unione Europea ha lanciato il Green Deal Europeo, un ambizioso programma che mira a rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico neutro entro il 2050, attraverso la riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra.

La gestione nazionale della transizione ecologica è affidata ai Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC), introdotti dal regolamento 2018/1999. Questi piani stabiliscono per ogni decennio gli obiettivi, le misure e le azioni necessarie per la transizione ecologica. L'Italia ha adottato il proprio PNIEC alla fine del 2019.

Il 2020, segnato dall'inizio della pandemia e dalla conseguente crisi economica e sociale, ha trasformato radicalmente il contesto globale, rendendo ancora più

impegnativi gli obiettivi climatici. Durante questo difficile periodo di emergenza, caratterizzato da severe restrizioni, l'industria del gas naturale ha garantito la continuità del servizio e la fornitura di energia, svolgendo un ruolo cruciale nel sostenere l'economia.

Nel 2021, la ripresa delle attività economiche e l'aumento della domanda energetica, combinati con una serie di fattori contingenti e strutturali, come la globalizzazione del mercato del gas e la concorrenza asiatica per il GNL (gas naturale liquefatto), hanno determinato una forte crescita dei prezzi energetici a partire dalla fine dello stesso anno. Questo fenomeno è stato ulteriormente aggravato dal conflitto tra Russia e Ucraina, scoppiato nel febbraio 2022.

Si assiste così a un cambiamento di paradigma: la transizione energetica non deve più solo puntare al raggiungimento degli obiettivi ambientali, ma deve anche garantire la sicurezza e la continuità delle forniture energetiche, assicurando prezzi accessibili per cittadini e imprese. Questi aspetti, alla luce dell'attuale contesto geopolitico internazionale, non possono più essere dati per scontati.

A livello europeo, il Pacchetto RePower EU è stato introdotto per attuare una serie di misure volte a rendere l'Europa indipendente dalle forniture di gas russo, cercando di conciliare la sicurezza energetica con gli obiettivi di decarbonizzazione.

A seguito di questa breve introduzione sull'evoluzione della regolamentazione del settore energetico, appare utile ora soffermarsi sull'attuale situazione del settore del gas, sul suo funzionamento e sui recenti sviluppi che hanno interessato tale industria.

Il gas naturale, un combustibile fossile come il carbone e il petrolio, è costituito da una miscela di idrocarburi, in massima parte metano, e da altre sostanze gassose come anidride carbonica, azoto, idrogeno solforato e, in qualche caso, elio, radon e cripton, rappresenta una delle principali fonti di energia a livello globale. Esso viene utilizzato per il riscaldamento domestico, la cottura di cibi e la produzione di acqua calda sanitaria, oltre ad essere un'alternativa a benzina e diesel per alimentare le auto. Tale combustibile fossile, che giace nel sottosuolo,

viene estratto e trasportato attraverso condotte via terra, per poi essere lavorato negli impianti di trattamento e, successivamente, distribuito. I principali giacimenti di gas si trovano in Russia, Qatar e Iran, ma sono presenti anche in altri paesi del Medio Oriente, così come negli USA e in Europa.

L'importazione di gas rappresenta uno degli aspetti strategici più rilevanti per qualsiasi nazione, specialmente per quelle prive di giacimenti in grado di soddisfare il proprio fabbisogno energetico. In particolare, l'Italia, a causa della limitata disponibilità di riserve di gas naturale, è costretta a rivolgersi al mercato estero per colmare il divario tra la domanda interna e l'offerta energetica disponibile. Attualmente, il gas distribuito nel territorio italiano è principalmente importato da paesi stranieri tramite gasdotti internazionali oppure trasportato via mare sotto forma di gas naturale liquefatto (GNL), che viene successivamente rigassificato per l'immissione nella rete di distribuzione. La liquefazione del gas naturale e l'impiego commerciale del GNL (Gas Naturale Liquefatto) sono sviluppi relativamente recenti. Il primo brevetto statunitense risale al 1914, ma le prime importazioni significative si verificarono solo nel 1964, quando Gran Bretagna e Francia iniziarono ad importare GNL dall'Algeria. Nel 1969, l'Italia inaugurò la prima rotta commerciale con la Libia. Inizialmente, il commercio di GNL era dominato dai paesi del bacino Atlantico, ma in pochi anni si spostò verso il bacino del Pacifico, con il Giappone che nel 1984 importava il 72% del GNL mondiale.

Il ruolo del GNL varia notevolmente a seconda delle regioni. In Europa, e in particolare in Italia, la distribuzione di gas avviene principalmente attraverso gasdotti. Al contrario, nel bacino del Pacifico, soprattutto in Giappone, Corea del Sud e Taiwan, il GNL costituisce oltre il 90% delle importazioni di gas naturale. L'importazione di GNL via nave offre vantaggi quali una maggiore diversificazione geografica dei fornitori, accesso al mercato a breve termine e maggiore sicurezza dell'approvvigionamento grazie alla varietà delle tecnologie impiegate.

Il GNL viene liquefatto a circa $-161\text{ }^{\circ}\text{C}$ e a pressione atmosferica, riducendo il suo volume di oltre 600 volte. Viene trasportato via mare in speciali navi metaniere,

con una capacità fino a 150.000 metri cubi. La rigassificazione avviene in terminali dedicati, dove il GNL viene compresso e riscaldato fino alla temperatura necessaria per l'immissione nei gasdotti. Negli ultimi due decenni, il consumo di gas naturale in Italia è aumentato significativamente, passando da 56 miliardi di metri cubi nel 1996 a 76,1 miliardi nel 2022, principalmente a causa della crescita del settore della produzione termoelettrica.

Come evidenziato nella tabella sottostante, l'Italia intrattiene rapporti principalmente con quattro paesi esteri per soddisfare il proprio fabbisogno di gas naturale⁷⁰:

⁷⁰ Ministero dell'ambiente e della Sicurezza energetica, La Situazione Energetica Nazionale, mase.gov.it, 2023

Tabella 18. Principali esportatori di gas in Italia

Milioni di metri cubi	2010	2018	2019	2020	2021
Russian Federation	14.964	32.846	33.449	28.716	28.988
Algeria	27.670	17.970	13.366	15.118	22.584
Netherlands	3.163	1.339	1.720	914	312
Libya	9.401	4.466	5.701	4.460	3.231
Norway	2.987	3.159	6.141	7.397	1.937
Qatar	6.154	6.535	6.550	6.944	6.877
Not elsewhere specified	4.357	-	-	-	-
Germany	1.624	-	-	-	-
Austria	3.546	-	-	-	-
Croatia	450	105	42	33	19
Nigeria	-	89	174	181	456
United Kingdom	-	140	85	1	-
United States	-	645	1.614	1.754	806
Trinidad and Tobago	168	-	1.413	165	-
Egypt	870	154	472	-	184
France	-	1	115	617	32
Uzbekistan	-	-	-	-	-
Denmark	-	140	85	1	-
United Arab Emirates	-	-	-	-	-
Belgium	-	-	-	81	-
Equatorial Guinea	-	91	85	-	-
Peru	-	-	-	-	-
Angola	-	92	-	-	-
Cameroon	-	90	-	-	-
Spain	-	1	48	-	88
Slovenia	-	8	8	-	-
Azerbaijan	-	-	-	11	7.214
Totale	75.354	67.872	71.065	66.393	72.728

- Russia: Negli ultimi dieci anni, la dipendenza dell'Italia dalla Russia si è progressivamente intensificata. Secondo i dati del Ministero della Transizione Ecologica (MITE), le importazioni di gas naturale dalla Russia sono aumentate da 14.964 milioni di metri cubi nel 2010 a 28.988 milioni di metri cubi nel 2021.
- Algeria: L'Algeria si colloca immediatamente dopo la Russia come principale fornitore di gas naturale per l'Italia, con un'importazione pari a 22.584 milioni di metri cubi nel 2021.
- Qatar: Il Qatar rappresenta il terzo esportatore di gas naturale verso l'Italia, con 6.877 milioni di metri cubi esportati nel 2021.

- Libia: Infine, al quarto posto tra i maggiori fornitori di gas naturale per l'Italia, si trova la Libia, con un volume di esportazione pari a 3.231 milioni di metri cubi nel 2021.

La crisi energetica è stata ulteriormente aggravata dalla robusta ripresa economica, caratterizzata da una domanda di energia significativamente superiore all'offerta disponibile. Dopo la notevole riduzione della domanda energetica durante la fase pandemica, è seguita una rapida ripresa dell'economia globale, che ha generato una crisi di domanda. A complicare ulteriormente la situazione, il conflitto scoppiato all'inizio del 2022 tra Russia e Ucraina ha introdotto una notevole instabilità nelle esportazioni di gas e petrolio, causando un vero e proprio shock di offerta.

Per quel che concerne la catena di approvvigionamento del gas in Italia, ovvero la *supply chain*, essa è così organizzata:

- 1) Prima fase della filiera produttiva è l'approvvigionamento, che può avvenire tramite l'estrazione o l'importazione. L'Italia importa circa il 90% del gas naturale, necessario per la copertura domestica e, soprattutto, per le esigenze industriali.
- 2) La seconda fase della filiera è rappresentata dal trasporto, il quale avviene tramite una serie di metanodotti e dallo stoccaggio. In Italia, nonostante la liberalizzazione del mercato, la rete nazionale di metanodotti è posseduta per il 90% da Snam Rete Gas, in quanto la realizzazione di nuovi metanodotti richiederebbe uno sforzo economico troppo elevato e, di conseguenza, è altamente improbabile che altre società si addentrino in questo settore, il quale è di fatti un monopolio. Per quanto concerne lo stoccaggio, anche in questo caso è la Snam a possedere gran parte degli impianti di stoccaggio, in cui vengono conservate scorte di gas naturale che permettono di gestire i periodi di emergenza, come inverni particolarmente freddi.
- 3) La terza fase è rappresentata dalla vendita all'ingrosso, attività liberalizzata e ad oggi tra le più frammentate nel nostro Paese in termini di numerosità degli operatori. Tale attività è svolta dai cosiddetti *shipper*, i quali acquistano il gas da

importatori o da produttori nazionali e li rivendono ai clienti finali, che possono essere industrie o centrali termoelettriche oppure società di vendita al dettaglio.

- 4) La distribuzione del gas naturale consiste nell'erogazione del combustibile ai consumatori finali attraverso una rete di gasdotti locali operanti a bassa pressione. Questo processo si colloca tra il punto di consegna, che rappresenta la conclusione della fase di trasporto ad alta pressione, e il punto di utilizzo da parte dei clienti finali. Tale attività rientra nel novero dei servizi pubblici ed è gestita da circa 700 operatori del settore. La concessione per l'esercizio della distribuzione viene assegnata tramite procedura di gara pubblica e regolamentata da un apposito contratto di servizio.
- 5) L'attività di vendita al dettaglio del gas naturale è gestita dalle società di vendita, comunemente note come Trader. Tale attività consiste nell'acquisto del gas da grossisti, per poi rivenderlo ai consumatori finali. Le società di vendita si avvalgono delle reti di distribuzione locale per prelevare il gas dai punti di consegna e distribuirlo ai clienti finali nei punti di riconsegna. Le relazioni tra le società di vendita e i distributori sono disciplinate attraverso il cosiddetto "contratto di vettoriamento".

La tabella di seguito riassume la catena di approvvigionamento appena descritta⁷¹:

Tabella 19. Catena approvvigionamento mercato del gas

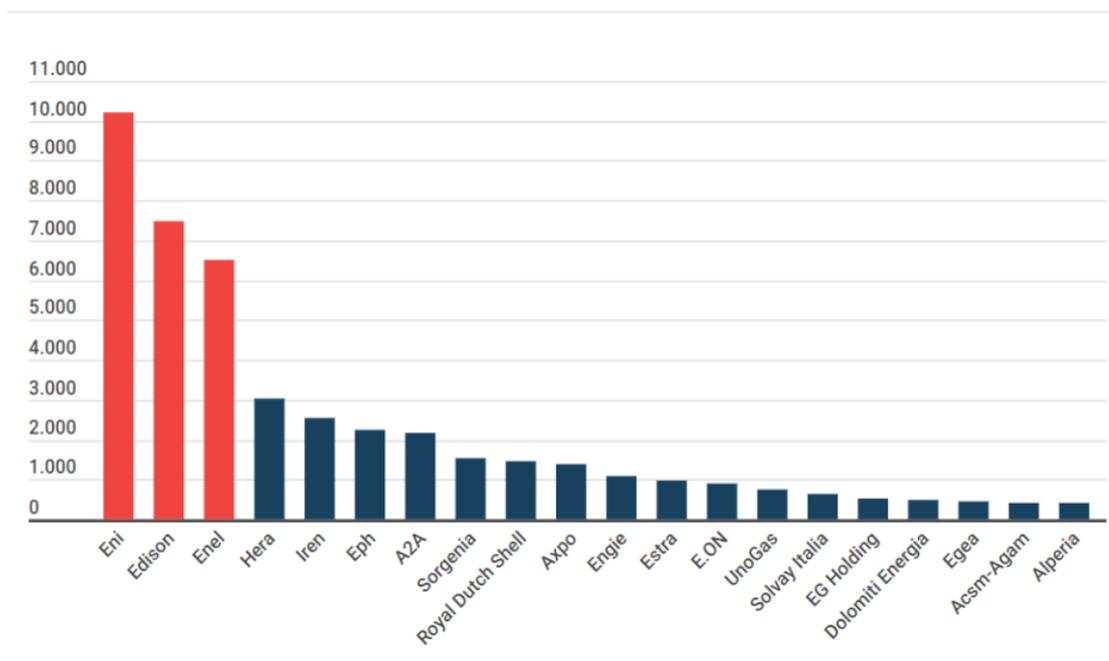


⁷¹ LuceGas, Filiera del gas naturale: dalla produzione al contatore, Lucegas.it, 2023

Con l'avvento del mercato libero in Italia, si è registrata la presenza di numerose società di vendita, ossia distributori. Tali distributori hanno la facoltà di proporre ai consumatori contratti caratterizzati da diverse strutture tariffarie, le quali rimangono comunque vincolate entro i limiti definiti precedentemente dal mercato internazionale e dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico.

Di seguito troviamo i principali produttori di gas naturale in Italia⁷²:

Tabella 20. Produttori di gas naturale in Italia



Tuttavia, a distanza di un quarto di secolo dall'inizio del processo di liberalizzazione, il mercato del gas in Italia ha raggiunto una fase decisiva. Il 10 gennaio 2024, infatti, ha segnato la conclusione del mercato regolato, coinvolgendo automaticamente 3,5 milioni di utenti che sono stati trasferiti al mercato libero. Tuttavia, le reazioni non sono uniformemente favorevoli, e il cambiamento suscita polemiche e preoccupazioni tra i cittadini italiani.

La tariffa regolamentata sul gas naturale rimane in vigore esclusivamente per 2,5 milioni di utenti considerati “vulnerabili”, tra cui individui a basso reddito, malati,

⁷² Fonte: Snam, Rete Gas, snam.it, 2023

anziani e residenti in aree svantaggiate. Le associazioni dei consumatori avvertono che le offerte nel mercato libero potrebbero risultare meno vantaggiose rispetto a quelle del mercato regolato, alimentando preoccupazioni riguardo all'accessibilità economica al gas. Nel prossimo paragrafo saranno analizzati tali aspetti, relativi, appunto, alle conseguenze sociali che tale scelta provocherà sugli utenti finali.

III.III Commenti dei risultati

In virtù delle informazioni fornite negli ultimi due paragrafi, è ora possibile evidenziare differenze e similitudini nel funzionamento del settore del gas tra Italia e Inghilterra, ma soprattutto è possibile formulare un'ipotesi circa le conseguenze che la liberalizzazione di questo settore può comportare in Italia, sulla base dell'esperienza inglese.

Una prima differenza tra il processo di liberalizzazione inglese e quello italiano risiede nell'immediatezza del processo stesso: mentre in Gran Bretagna è avvenuto nel giro di pochi anni, tra il 1991 e il 1996, in Italia soltanto oggi si è giunti ad una liberalizzazione completa ed effettiva, dopo oltre 20 anni di riforme. Inoltre, il processo anglo-sassone è stato netto ed ha visto la privatizzazione immediata del monopolista statale, la British Gas, che ha da subito stimolato la concorrenza e permesso l'ingresso di nuovi operatori lungo tutta la catena di approvvigionamento, creando un mercato più competitivo e frammentato in termini di quote di mercato. In Italia, viceversa, non vi è stata un'apertura così evidente del mercato lungo la catena di approvvigionamento: la rete di trasmissione del gas, infatti, continua ad essere gestita da un unico operatore statale, ossia la Snam, nonostante la liberalizzazione del mercato; inoltre, il mercato italiano ha continuato ad avere una forte presenza di ex-monopolisti come Eni ed Edison, che detengono tuttora una quota significativa del mercato. Solo per quel che concerne la distribuzione e la vendita al dettaglio abbiamo assistito al delinearsi di un mercato più concorrenziale.

La differenza relativa alla struttura del mercato del gas dei due paesi, consente di effettuare un'importante osservazione: in Inghilterra, la repentina privatizzazione

del monopolista statale ha permesso l'ingresso di nuovi operatori sia nel settore *upstream* che nel settore *downstream*, stimolando la concorrenza nel mercato che, a sua volta, ne ha sostenuto la crescita in termini di efficienza ed equilibrio. Per questo motivo, almeno nei primi anni che seguirono la privatizzazione, il mercato del gas conobbe una forte crescita e gli utenti finali sperimentarono diversi benefici, sia in termini di qualità del servizio ricevuto che in termini economici, in quanto i nuovi operatori proponevano prezzi molto accessibili nel tentativo di guadagnare le nuove quote di mercato lasciate scoperte dalla British Gas. In Italia questo processo di efficientamento del mercato non è avvenuto, o perlomeno non in maniera immediata e con gli stessi risultati osservati in Inghilterra, in quanto la liberalizzazione è stata più graduale e non ha previsto fin da subito una dismissione totale della partecipazione dello Stato.

Un ulteriore elemento che ha influito sull'andamento e sulla struttura del mercato è rappresentato dagli enti regolatori. In Inghilterra, a seguito della liberalizzazione, fu istituita l'OFGEM (Office of Gas and Electricity Markets), ossia l'ente regolatore del mercato del gas, il cui ruolo è prettamente quello di garantire la concorrenza ed efficienza nel mercato. In Italia l'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) è l'ente regolatore del mercato del gas, che regola le tariffe di distribuzione, trasporto e dispacciamento, oltre a vigilare sulla concorrenza e la trasparenza del mercato. È evidente che in Italia ARERA svolga un ruolo più interventista rispetto a quello ricoperto da OFGEM in Inghilterra, soprattutto per quanto riguarda la definizione delle tariffe. Tale aspetto evidenzia come, da un lato, un ente più interventista possa ostacolare l'equilibrio di libera concorrenza del mercato, dall'altro può, tuttavia, garantire l'accesso ai servizi a tutti gli utenti e cittadini, senza che nessuno venga discriminato.

Un aspetto comune tra il mercato del gas inglese e quello italiano risiede nella necessità per entrambi i paesi di importare grandi quantità di gas, attraverso metanodotti o in forma liquida (GNL). Abbiamo visto come l'Inghilterra possiede una produzione interna di gas, soprattutto nel Mare del Nord, che è stata molto sfruttata nei primi anni di privatizzazione; tuttavia, essa è ormai assoggettata all'importazione da paesi esteri, principalmente europei, quali Norvegia e Paesi Bassi, avendo drasticamente ridotto la produzione interna, sia per motivi

economici che per motivi ambientali. L'Italia, invece, risulta essere per gran parte dipendente dalla Russia (per quanto, dall'inizio del conflitto russo-ucraino, tale dipendenza si sia fortemente ridotta) e dall'Algeria e, in misura minore, da altri paesi, come Libia o Paesi Bassi, in quanto non dispone di grandi giacimenti di gas nel paese. Entrambi i Paesi, inoltre, hanno diversificato le proprie fonti di approvvigionamento attraverso la costruzione di rigassificatori utili per il GNL, che rappresenta un'opportunità importante per i due Stati.

Tuttavia, questa forte dipendenza da fonti di approvvigionamento estere, espone entrambi i paesi a dinamiche di prezzi che possono difficilmente essere controllate: l'Inghilterra è assoggettata al mercato europeo e, di conseguenza, al livello di domanda e offerta che si genera in tale mercato; l'Italia è maggiormente assoggettata, invece, alle politiche di prezzo applicate dalla Russia e da alcuni paesi nord-africani, come Libia ed Algeria. Per questo motivo, la differenziazione nelle fonti di approvvigionamento diventa fondamentale, così da limitare i troppi rischi derivanti dall'affidamento ad un unico fornitore per scongiurare una "dipendenza energetica". Inoltre, diventa ugualmente importante investire su fonti di energia alternative e sostenibili, così da poter gestire in maniera più efficace i livelli di offerta e rendersi meno dipendenti dalle altre fonti di energia.

Dall'analisi comparativa tra Inghilterra e Italia si evince, inoltre, che il nostro Paese ha innanzitutto perso i benefici derivanti da una liberalizzazione del mercato e da una privatizzazione immediata dei monopolisti statali, in quanto il processo si è sviluppato nell'arco di 20 anni, rallentando così il meccanismo di efficientamento produttivo ed economico sia del mercato che degli operatori, mentre l'Inghilterra ha potuto godere di tali benefici nel breve periodo. Tuttavia, in un'ottica di lungo periodo, l'Inghilterra ha incontrato diverse difficoltà nella gestione delle fonti di approvvigionamento estere e nel contenere le dinamiche di prezzo; viceversa, l'Italia ha avuto la possibilità di gestire con più flessibilità le dinamiche di prezzo, grazie ad una forte presenza statale fino a pochi anni fa, e di assumere un ruolo cruciale come *hub* energetico per l'Europa meridionale. Inoltre, la regolamentazione italiana nazionale ha permesso la non discriminazione dei prezzi nei confronti di tutti gli utenti, proteggendo le categorie di cittadini più sensibili e in difficoltà.

L'Italia ha recentemente completato la liberalizzazione del mercato del gas, che ha segnato il passaggio dal mercato tutelato al mercato libero.

Al fine di comprendere quali siano state e quali potranno essere le principali conseguenze economiche e sociali di tale transizione sugli utenti finali, è stato formulato uno specifico questionario, che ha raccolto dati e informazioni utili a questo scopo. I risultati di tale questionario sono stati poi confrontati con alcuni studi riguardanti la privatizzazione del settore energetico in Gran Bretagna condotti dalle autorità indipendenti inglesi, in particolare dalla Competition & Market Authority/CMA)⁷³ e dall'Ofgem⁷⁴, focalizzati anch'essi sulle conseguenze economiche e sociali che tale transizione ha comportato per gli utenti finali.

Il campione preso in esame per condurre il menzionato questionario presenta le seguenti caratteristiche demografiche: su 188 rispondenti ad esso, il 35% ha un'età compresa tra i 18-25 anni, mentre la restante parte del campione un'età superiore ai 25 anni, in particolare il 10% tra i 25 e i 35 anni, mentre il 49% tra i 35-65 anni, con la restante parte avente un'età superiore ai 65 anni.⁷⁵ La gran parte degli utenti risiede nel sud Italia, in particolare l'83%, mentre il 71% vive in un appartamento, contro il 26% che risiede in una casa indipendente. Infine, quasi la metà dei rispondenti, in particolare il 49%, ha come tipo di contratto di gas quello relativo al mercato libero, contro il 21% del mercato tutelato. Una fetta importante, ossia il 30%, non è a conoscenza del tipo di contratto di gas⁷⁶. Le figure di seguito riportate descrivono le caratteristiche demografiche e il tipo di contratto del campione preso in esame:

⁷³ CMA, "Overview-modernising-the-energy-market", luglio 2016

⁷⁴ Ofgem, "Energy-final-report-summary", luglio 2016

⁷⁵ Figura 1: caratteristiche demografiche

⁷⁶ Figura 2: tipi di contratto del gas

Figura 1. Caratteristiche demografiche

Età

188 risposte

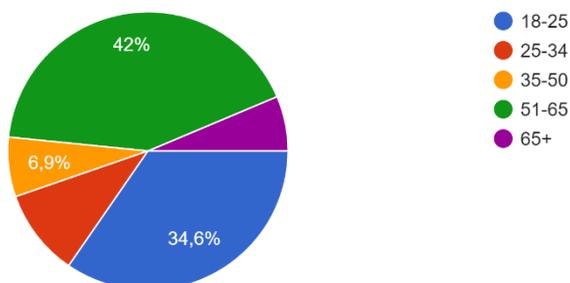
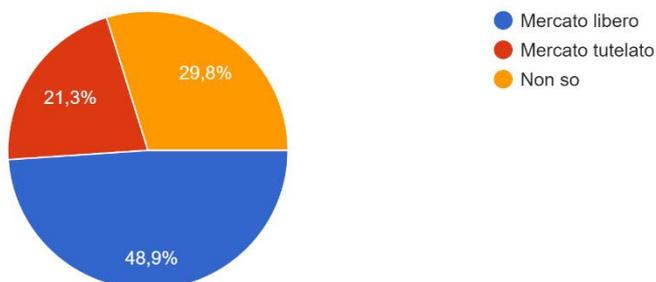


Figura 2 Tipo di contratto di gas

Tipo di contratto di gas(attuale)

188 risposte



Per quel che concerne la percezione che gli utenti hanno avuto del cambiamento, oltre il 55% afferma di essere per nulla o poco informato circa il passaggio dal mercato tutelato a quello libero, il 32% afferma di essere abbastanza informato, mentre solo il 13% afferma di essere molto o totalmente informato riguardo tale transizione. È stato poi chiesto di valutare l'impatto della liberalizzazione sul costo del gas per l'utente, nonostante la transizione sia avvenuta molto recentemente. Il 13% ha avvertito un impatto positivo, tradotto in una riduzione dei costi, mentre il 28% un impatto negativo, con un aumento dei propri costi del gas; il 32% non ha ancora valutato l'impatto in termini di costi, mentre il restante 27% non è stato in grado di rispondere. Ulteriori dati in merito alla percezione del cambiamento sono stati raccolti chiedendo agli utenti i vantaggi o svantaggi che

possono derivare dalla liberalizzazione del mercato: il 30% ha affermato che tale passaggio sia molto o abbastanza vantaggioso, mentre il 39% afferma che il passaggio sia poco o per nulla vantaggioso, a fronte di un 31% che non è stato in grado di rispondere a tale domanda. Infine, sempre in relazione alla percezione degli utenti, è stato chiesto se e quante difficoltà sono state incontrate nel trovare un nuovo fornitore di gas a seguito del passaggio al mercato libero: il 45% afferma di non aver proprio cercato un nuovo fornitore, il 37% non ha riscontrato difficoltà, mentre solo il 18% ha avuto alcune o molte difficoltà.

In merito a quest'ultimo punto appare utile sottolineare che dall'indagine condotta dalla CMA in Inghilterra, sono emersi alcuni dati affini che potrebbero essere preoccupanti per lo sviluppo e l'affermazione di questo nuovo modello di mercato. Nel sondaggio condotto dall'Autorità su 7.000 clienti domestici delle sei grandi aziende energetiche britanniche (tra le quali British Gas, SSE e E.O.N.), il 34% degli intervistati ha affermato di non aver mai preso in considerazione l'idea di cambiare fornitore, mentre il 56% ha affermato di non averlo mai fatto, di non sapere se fosse possibile o di non sapere se lo avesse mai fatto. Tale statistica riflette una diffusa mancanza di coinvolgimento dei consumatori: infatti, circa il 70% dei clienti delle sei principali aziende energetiche pagava, al momento della somministrazione del sondaggio (2016) la tariffa variabile standard (standard variable tariff o SVT), che rappresenta la tariffa predefinita per coloro che non effettuano una scelta attiva. E ciò accade nonostante il fatto che le tariffe SVT siano significativamente più elevate rispetto alle alternative disponibili. Ad esempio, i clienti SVT a doppia alimentazione delle aziende sopra richiamate - escludendo coloro che utilizzano il pagamento anticipato, i quali hanno accesso a una gamma limitata di tariffe - avrebbero potuto risparmiare in media circa 330 sterline all'anno, a metà del 2015, qualora avessero optato per un fornitore alternativo.

La tabella che segue, riassume lo scenario dei risparmi medi per i clienti domestici delle sei grandi aziende energetiche, suddivisi in base alle diverse tariffe e metodi di pagamento⁷⁷:

⁷⁷ Fonte: CMA, "Overview-modernising-the-energy-market", luglio 2016

Tabella 21. Scenario dei risparmi medi per i clienti domestici delle sei grandi aziende energetiche britanniche, in base a tariffe e metodi di pagamento

<i>Doppio o singolo carburante</i>	<i>Tipo di tariffa</i>	<i>Tipo di pagamento</i>	<i>Risparmio medio (£)</i>	<i>Risparmio medio (%)</i>
Doppio	Non standard	Tutto	109	9
Doppio	SVT	Addebito diretto	205	16
Doppio	SVT	Credito standard	245	23
Doppio	SVT	Pagamento anticipato	70	8
Gas singolo	Non standard	Tutto	96	14
Gas singolo	SVT	Addebito diretto	132	19
Gas singolo	SVT	Credito standard	142	24
Gas singolo	SVT	Pagamento anticipato	48	13
Elettricità singola	Non standard	Tutto	55	9
Elettricità singola	SVT	Addebito diretto	95	15
Elettricità singola	SVT	Credito standard	118	23
Elettricità singola	SVT	Pagamento anticipato	45	8

Fonte: analisi CMA. Scenario 5x. Nota:
SVT = tariffa variabile standard.

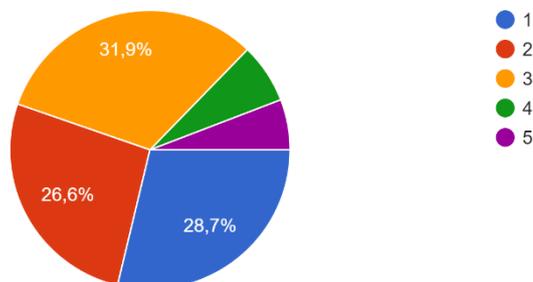
Il rischio potenziale che potrebbe emergere in Italia, come evidenziato dai risultati del questionario condotto, è che la mancanza di coinvolgimento attivo dei consumatori riguardo le opportunità di tariffe e offerte, possa compromettere l'efficacia della liberalizzazione del mercato. In tale scenario, gli utenti non sarebbero in grado di sfruttare appieno le opportunità più vantaggiose offerte dal mercato, determinando così una perdita del significato e dei benefici associati al passaggio verso il mercato libero.

Il problema del coinvolgimento dei consumatori trova spiegazione in diversi fattori, tra cui il ruolo dei contatori del gas e delle bollette tradizionali, che rappresentano ostacoli alla comprensione delle offerte e delle tariffe, la mancanza di differenziazione nella qualità del gas, l'assenza di un "fattore scatenante" che incentivi l'impegno attivo. Quest'ultima problematica è legata al fatto che l'energia viene fornita in modo continuativo, indipendentemente dalla sottoscrizione o meno di un contratto da parte del cliente.

Le figure di seguito riportate mostrano i risultati del sondaggio condotto in Italia in merito alle informazioni possedute dagli utenti e al loro coinvolgimento:

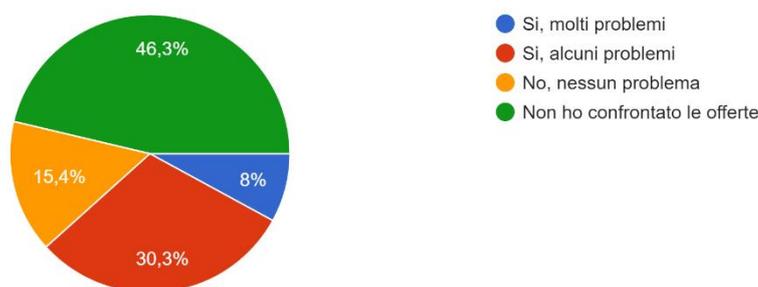
In una scala che va da 1(per niente informato) a 5(molto informato), quanto sei a conoscenza del cambiamento dal mercato tutelato al mercato libero?

188 risposte



Hai avuto problemi con la trasparenza delle offerte nel mercato libero?

188 risposte



Come si evince dalle percentuali descritte precedentemente e mostrate dalle figure di cui sopra, in Italia stiamo già assistendo ad un mancato coinvolgimento dei consumatori sul tema del mercato libero del gas, che potrebbe, appunto, produrre gli stessi effetti negativi già osservati in Inghilterra.

Successivamente, sono stati raccolti dati e informazioni in merito all'impatto economico e sociale che tale transizione ha comportato. Per quel che riguarda l'impatto economico, è stato chiesto innanzitutto se si è già registrato un cambiamento nelle bollette del gas degli utenti: il 32% afferma di aver assistito ad un aumento della propria bolletta, contro il 12% che ha, invece, assistito ad una diminuzione. Il 15% afferma di non aver avuto alcun cambiamento, mentre il restante 40% non ha saputo rispondere. Allo stesso modo, l'indagine condotta in Inghilterra dalla CMA ha evidenziato risultati simili: esaminando i prezzi medi

offerti dai nuovi fornitori competitivi, adeguati per garantire un tasso di rendimento normale e tenendo conto delle differenze di costo esogene, è stato stimato che i consumatori domestici, nel complesso, abbiano pagato mediamente 1,4 miliardi di sterline in più all'anno rispetto a quanto avrebbero pagato in mercati al dettaglio efficienti, nel periodo compreso tra il 2012 e il 2015, con un picco di 2 miliardi di sterline nel 2015. La stima, inoltre, è che i fornitori abbiano ottenuto profitti in eccesso per circa 650 milioni di sterline all'anno dal 2012 al 2014, suggerendo che una parte significativa del danno sia attribuibile all'inefficienza del mercato.

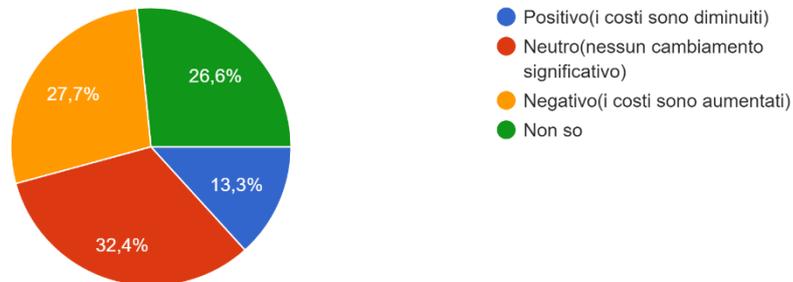
In Inghilterra è stato osservato che le principali cause di inefficienza del mercato sono legate ad una serie di provvedimenti normativi, come ad esempio il divieto di discriminazione dei prezzi a livello regionale o l'introduzione di nuovi requisiti di licenza, di standard di condotta e di misure di controllo, posti in essere dalla stessa OFGEM, che hanno parzialmente limitato la concorrenza all'interno del mercato, portando ad una situazione di inefficienza dello stesso. In particolare, per quel che concerne il mercato del gas, il sistema inglese portava ad un'allocazione inaccurata dei costi tra i fornitori, creando margini per comportamenti opportunistici.

Allo stesso modo, dall'analisi condotta in Italia, sono emersi dei risultati simili in termini di aumento dei costi o mancata percezione del cambiamento a livello di bollette (probabilmente ciò è imputabile al fatto che la transizione sia avvenuta troppo recentemente, non consentendo così agli utenti di percepire da subito un impatto economico): ciò non significa che le cause siano le medesime, ossia imputabili a problemi di carattere normativo che potrebbero ostacolare la libera concorrenza; tuttavia, sulla base di quanto osservato in Inghilterra, sarebbe opportuno assicurarsi di delineare un quadro normativo che promuova la libera concorrenza innanzitutto, specialmente per quel che concerne le attività di vendita all'ingrosso, distribuzione e vendita al dettaglio, e, in secondo luogo, che imponga un'allocazione di costi e risorse efficienti nel mercato, così da limitare o eliminare eventuali comportamenti opportunistici da parte degli operatori di mercato lungo tutta la catena di approvvigionamento. Le figure di seguito riportate mostrano i

risultati del questionario condotto in Italia in merito alle preoccupazioni economiche dei consumatori:

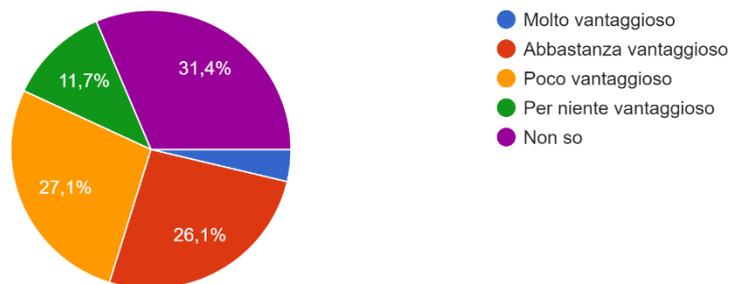
Come valuti l'impatto della liberalizzazione sul tuo costo del gas?

188 risposte



Quanto ritieni che il mercato libero offra maggiori vantaggi rispetto al mercato tutelato?

188 risposte



Sono stati, poi, raccolti dati in merito all'informazione che gli utenti hanno sui propri diritti e sulla trasparenza delle offerte dei diversi fornitori: riguardo al primo punto, solo il 18% ritiene di avere ricevuto tutte o sufficienti informazioni circa i propri diritti, mentre il restante 82% afferma di essere poco o per nulla informato; riguardo, invece, al punto sulla trasparenza delle offerte, il 46% afferma di non aver confrontato diverse offerte di fornitura, mentre il 38% afferma di aver avuto diversi problemi, contro il 15% che afferma di non aver avuto alcun tipo di problema.

Anche in tal caso, dunque, si pone la questione del coinvolgimento dei consumatori, per cui appare utile tornare su questo tema importante, analizzandolo anche in una prospettiva diversa, ossia nella prospettiva dei

venditori e non più degli utenti. A tal fine, partiamo ancora una volta dai risultati dello studio condotto in Inghilterra dall'OFGEM in merito alle quote di mercato e ai canali di acquisizione dei clienti. A partire dal primo trimestre del 2016, British Gas deteneva la quota più ampia di clienti domestici sia nel mercato del gas (36%) che in quello dell'elettricità (23%), seguita da SSE ed E.O.N, che contavano entrambe circa il 12% dei clienti del gas e il 15% dei clienti dell'elettricità. Si è osservata una rapida espansione delle quote di mercato dei fornitori al di fuori delle sei principali aziende energetiche, passando da meno dell'1% nel 2011 a circa il 13% per gas ed elettricità nel primo trimestre del 2016. I fornitori hanno utilizzato una varietà di canali per acquisire nuovi clienti, tra cui vendite dirette, televendite e siti web di comparazione prezzi ("Price Comparison Website" o "PCW"). L'uso dei PCW è cresciuto negli ultimi sei anni, sebbene la loro importanza come canale di acquisizione vari significativamente tra i diversi fornitori. Sulla base di quanto osservato in Inghilterra, è evidente che se le aziende di distribuzione e di vendita al dettaglio promuovessero all'interno delle proprie aziende una politica di coinvolgimento del cliente, potrebbero ottenere risultati importanti in termini di acquisizione di quote di mercato e allargamento della propria base clienti, ottenendo altresì ritorni importanti anche in termini di profitto. In tal modo, si realizzerebbe non solo un efficientamento del mercato, in quanto più aziende sarebbero poi invogliate ad adottare tali politiche per "rubare" una fetta di quota di mercato in più, stimolando così la concorrenza all'interno del mercato; ma, soprattutto, aumenterebbe gradualmente il coinvolgimento dei consumatori, i quali diventerebbe maggiormente consapevoli delle proprie scelte e, di conseguenza, potrebbero giovare di questa transizione al mercato libero ottenendo benefici in termini di risparmi su bollette e consumi.

Infine, per quel che concerne l'impatto sociale scaturito da questa transizione, è stato chiesto agli utenti di valutare l'impatto del passaggio al mercato libero sulla qualità del servizio: il 43% dei rispondenti non ha avvertito alcun cambiamento, mentre il 39% non sa ancora rispondere a tale quesito; l'11% afferma che il servizio sia peggiorato, a fronte di un 7% che, al contrario, afferma che il servizio sia migliorato. È stato poi chiesto agli utenti se la loro fiducia nei fornitori di tale servizio sia cambiata a seguito della liberalizzazione: gran parte di essi affermano

che non ci sia stata alcuna variazione, in particolare il 36%; tuttavia, il 23% afferma che la propria fiducia sia diminuita, contro il 6% che afferma che invece è aumentata. Infine, è stato chiesto ai consumatori quali fossero gli aspetti più critici relativi alla liberalizzazione del mercato del gas, dando loro la possibilità di rispondere con più opzioni: le principali criticità individuate sono 3, ovverosia la difficoltà nel confrontare le offerte (47%), la poca trasparenza (43%) e, infine, l'aumento dei costi (30%).

Dalla conduzione di tale questionario si possono evincere alcuni importanti elementi: in primo luogo, vi è un problema di conoscenza legato al mercato del gas e alla sua liberalizzazione. Come osservato in precedenza, il 55% degli utenti che hanno risposto al questionario è poco o per nulla informato circa il passaggio dal mercato tutelato a quello libero, così come il 33% non è stato in grado di rispondere riguardo i vantaggi o gli svantaggi che possono derivare dalla liberalizzazione del mercato; inoltre, l'82% dei rispondenti afferma di essere poco o per nulla informato circa i propri diritti derivanti dalla transizione al mercato libero.

In secondo luogo, vi è un problema correlato alla trasparenza delle offerte che si stanno delineando e che continueranno a svilupparsi all'interno del mercato libero: il 45% degli utenti, infatti, non ha nemmeno cercato dei nuovi fornitori a seguito della liberalizzazione, così come il 42% non ha provato a confrontare le diverse offerte proposte e il 38% ha affermato di aver avuto diverse o molte difficoltà nel confrontare le offerte.

Tali dati sono stati confermati dagli stessi utenti nel momento in cui gli è stato chiesto quali fossero le principali criticità legate al passaggio al mercato libero: il 47% ha individuato la criticità nel confronto delle diverse offerte, mentre il 42% nella poca trasparenza derivante dal passaggio dal mercato tutelato a quello libero.

Un ultimo aspetto che è stato possibile individuare è quello relativo alle preoccupazioni economiche: il 30% si è dichiarato preoccupato dall'aumento dei costi, statistica confermata sia dalla percezione del cambiamento, in quanto il 28% ha detto di aver già avvertito un aumento nella spesa per il gas, sia dall'impatto

economico, in quanto il 32% degli utenti ha già assistito ad un aumento della propria bolletta del gas.

Alla luce di queste preoccupazioni legate alla conoscenza dei propri diritti, alla trasparenza delle offerte e all'aumento dei costi per gli utenti, ed anche sulla base di quanto osservato in Inghilterra a seguito della liberalizzazione, lo Stato dovrebbe programmare una serie di interventi.

In primo luogo, sarebbe utile e doveroso educare i cittadini circa le conseguenze e i cambiamenti che derivano dal passaggio dal mercato tutelato a quello libero, magari attraverso la conduzione di campagne pubblicitarie utili a questo scopo e attraverso la costituzione di un organo temporaneo messo a disposizione dei cittadini per rispondere a dubbi, domande e preoccupazioni che possono derivare da tale transizione. Tali provvedimenti risultano cruciali al fine di rendere i cittadini consapevoli dei propri diritti e delle possibilità che hanno in questo nuovo contesto di mercato, anche nell'ottica di offrire un servizio di pubblica utilità più efficace ed efficiente.

In secondo luogo, al fine di fornire un'offerta trasparente agli utenti che non lasci spazio ad omissioni ed equivoci, lo Stato, attraverso l'autorità garante predisposta, dovrebbe obbligare le società che offrono un servizio di pubblica utilità a rispettare determinati parametri di trasparenza delle offerte, in modo tale che da un lato siano rispettati i diritti dei cittadini e, dall'altro, sia promossa una concorrenza sana e leale tra gli operatori che operano all'interno del mercato libero del gas.

In terzo luogo, anche sulla base di quanto osservato nel Regno Unito, lo Stato dovrebbe riservarsi la possibilità di intervenire nel mercato al verificarsi di situazioni eccezionali che influenzano in modo negativo le dinamiche di prezzo, come avvenuto, ad esempio, a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, quando il mercato era ancora tutelato; in tal caso, il Governo è parzialmente riuscito a tutelare i propri cittadini. Tuttavia, se a seguito della liberalizzazione lo Stato perdesse tale potere, esporrebbe i propri cittadini a rischi elevati senza la possibilità di offrire sostegno e soluzioni concrete agli utenti, lasciandoli in balia delle decisioni prese da imprese private, che anteporrebbero il

proprio profitto alle esigenze degli utenti, senza fare alcuna distinzione tra fasce di cittadini più o meno vulnerabili.

Infine, l'Italia dovrebbe accelerare la propria transizione energetica verso fonti di energia sostenibili, sia per rendersi meno dipendente dalle dinamiche di prezzi esteri, sia per ridurre i numerosi danni che sempre più spesso si presentano a causa del cambiamento climatico. Inoltre, il nostro Paese ha l'obbligo di rispettare determinati parametri ambientali e di inquinamento imposti dall'Unione Europea, volti proprio a ridurre i danni ambientali causati dal cambiamento climatico.

Conclusione

La privatizzazione e la liberalizzazione dei mercati rappresentano fenomeni centrali nelle economie moderne, e la loro analisi comparativa tra Italia e Inghilterra offre spunti significativi per comprendere le dinamiche e gli esiti di tali processi. Attraverso questa tesi, si è evidenziato come la liberalizzazione, pur in contesti diversi, abbia prodotto benefici tangibili in termini di efficienza economica e dinamismo del mercato.

Nel caso dell'Inghilterra, l'anticipazione del processo di liberalizzazione e privatizzazione ha creato un precedente che ha influenzato altri Paesi, inclusa l'Italia. L'Inghilterra ha dimostrato che, se ben gestita, la liberalizzazione può portare a una maggiore concorrenza, riducendo i costi per i consumatori e incentivando l'innovazione. Tuttavia, questa esperienza ha contestualmente messo in luce le insidie di una privatizzazione troppo radicale, in particolare nei settori che erogano servizi pubblici essenziali.

L'Italia, pur avendo seguito il percorso tracciato dall'Inghilterra, ha intrapreso la liberalizzazione del mercato del gas con ritmi e modalità diverse, riflettendo una maggiore attenzione ai rischi sociali ed economici legati a una transizione così significativa. La recente liberalizzazione del mercato del gas in Italia, esaminata nel terzo capitolo, mostra chiaramente che ancora non vi sono stati benefici economici e una maggiore efficienza nel mercato così come osservato in Inghilterra e, soprattutto, come permangono sfide importanti, in particolare riguardo alla tutela dei consumatori e alla sicurezza energetica.

Il confronto tra i due Paesi rivela che la liberalizzazione dei mercati non può essere considerata una panacea universale. Se, infatti, da una parte essa promuove la competizione e l'efficienza, dall'altra espone i settori strategici a rischi che possono richiedere l'intervento statale. È dunque fondamentale che lo Stato mantenga un ruolo di supervisione, riservandosi la possibilità di intervenire in situazioni eccezionali per garantire l'accesso ai servizi essenziali e la stabilità del mercato.

Inoltre, la questione energetica, e in particolare quella del gas, sottolinea l'importanza di diversificare le fonti energetiche, riducendo la dipendenza da un'unica risorsa e mitigando i rischi legati a instabilità geopolitiche o a fluttuazioni dei prezzi internazionali.

In conclusione, la tesi supporta l'idea che, sebbene la liberalizzazione possa portare a significativi benefici economici, la sua applicazione nei settori che offrono servizi pubblici deve essere attentamente calibrata. Lo Stato, quindi, deve giocare un ruolo attivo non solo nella regolamentazione del mercato, ma anche nella predisposizione di strategie di lungo termine che garantiscano la sicurezza energetica e la sostenibilità del servizio. Questo equilibrio tra mercato e intervento pubblico risulta essenziale per assicurare che i vantaggi della liberalizzazione siano distribuiti equamente tra tutti gli attori coinvolti, garantendo al contempo il benessere della collettività.

BIBLIOGRAFIA

- P. Ciocca, L'IRI nell'economia italiana, in "Storia dell'IRI", Laterza, Bari, 2014
- S. Cassese, La crisi dello Stato, Laterza, Roma-Bari, 2002
- E. Campagnano, Le nuove forme del partenariato Pubblico-Privato, CEDAM, Milano, 2020
- L. Franks, Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista, Bollati Boringhieri, Torino, 1990.
- F. Bonelli, Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali, Giuffrè, Milano, 2001.
- M. Draghi, Privatizzazioni e governo societario, Giuffrè, Milano, 2000.
- G. Cirillo, R. Chieppa, LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI, CEDAM, 2010, p. 36
- A. Averardi, Potere pubblico e politiche industriali, Jovene, 2018.
- F. Cintioli, Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico, Giuffrè, Milano, 2010, p. 185
- S. De Nardis, Le privatizzazioni italiane, il Mulino, Bologna, 2000, pag. 91
- R. Perna, Tra il dire e il fare: la legislazione italiana sulla privatizzazione delle imprese pubbliche, Rivista critica del diritto privato, 1994.
- R. Martufi, Le diverse vie nazionali alle privatizzazioni, Proteo, 1997
- F. Soverina, "Ripensare la contemporaneità a partire dalle grandi crisi economiche", Novecento.org, n. 5, dicembre 2015.
- A. Bernini "Intervento statale e privatizzazioni", CEDAM, Padova, 1996
- L. Guatri, Sistemi d'impresa e capitalismi a confronto. Creazione di valore in diversi contesti, EGEA, Milano, 1994
- M. Bordignon, Le privatizzazioni del Governo Meloni, osservatorio Conti Pubblici italiani, 2024
- J. Vockers, Privatization: An Economic Analysis, MIT Press, 1988

- L. Vasapollo, Sviluppo capitalistico e modelli di impresa, Proteo, 1997
- M. Florio, “Privatizzazioni su larga scala: effetti di bilancio e impatto macroeconomico”, *Economia Pubblica*, n.4-5, 1990
- D. Helm, *Energy, the State, and the Market: British Energy Policy since 1979*, Oxford University Press, 2004
- R. Green, *The Electricity Privatisation in England and Wales*, *Journal of Industrial Economics*, 1998
- D. Newbery, *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, MIT Press, 1999
- F. Massimo, *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of British Privatizations, 1979-1997*, MIT Press, 2004
- M. Niada, *Le privatizzazioni degli altri*, il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1993
- Richardson, “Le Privatizzazioni in Gran Bretagna: Innovazione Di Successo e Implementazione Difficile?” *Stato e Mercato*, il Mulino, 1996

SITOGRAFIA

- LuceGas, *Filiera del gas naturale: dalla produzione al contatore*, Lucegas.it, 2023
- Snam, *Rete Gas*, snam.it, 2023
- Ministero dell’ambiente e della Sicurezza energetica, *La Situazione Energetica Nazionale*, mase.gov.it, 2023
- Camera dei deputati, ‘La poison pill’, Camera.it., 2012
- Camera dei deputati, ‘La disciplina del Golden power: quadro normativo’, Camera.it, 2016
- G. Napolitano, *Il regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea nell’arena economica globale*, *rivistadellaregolazioneideimercati.it*, 2019.
- Commissione Europea, “Next Generation EU”, Commission.europa.eu, 2022

Dipartimento del Tesoro, “Relazione al Parlamento sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate dallo Stato”, Mef.gov.it, 2016

S.G. Warburg, Privatizzazioni in Gran Bretagna, Gov.UK, 1994

National Statistics, Share Ownership, A Report on the Ownership of Shares al 31 Dicembre 2004, pubblicazione sito web, 2005.

Banca d'Italia, Debito delle Amministrazioni pubbliche - Serie storiche mensili, bancaditalia.it, 2008