



Dipartimento di *Impresa e management*

Cattedra di *Diritto pubblico dell'economia*

La liberalizzazione e la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità: il mercato del gas naturale e il caso ENI

Relatore:

Prof. *Marco Sepe*

Candidato:

Gianmarco V. Aloè

163221

Anno accademico 2012/2013

INDICE

La liberalizzazione e la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità: il mercato del gas naturale e il caso ENI

Introduzione p.4

CAPITOLO I:

I SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'

- 1.1 *Definizioni e caratteristiche generale* p. 7
1.2 *Bilanciamento tra esigenze di mercato e socialità* p.16

CAPITOLO II:

POLITICHE DI LIBERALIZZAZIONI DELLE PUBLIC UTILITIES: CONCORRENZA, LIBERO MERCATO E REGOLAZIONE

- 2.1 *Privatizzazioni e liberalizzazione: ragioni e valori dominanti* p.20
2.2 *Storia delle privatizzazioni in Italia*
2.2.1 *Privatizzazione formale e sostanziale* p.23
2.2.2 *Dalle "Golden shares" ai "Golden powers"* p.28
2.3 *Lo Stato regolatore e gli organismi di regolazione*
2.3.1 *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore* p.33
2.3.2 *Le autorità di regolazione* p.37

CAPITOLO III:

LA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO DEL GAS

3.1	<i>Il settore dell'energia elettrica e del gas naturale</i>	
3.1.1	<i>Cenni generali</i>	p.42
3.1.2	<i>Inquadramento normativo</i>	p.45
3.1.3	<i>L'autorità per l'energia elettrica ed il gas</i>	p.50
3.2	<i>Il mercato del gas: la filiera</i>	
3.2.1	<i>Quadro generale</i>	p.53
3.2.2	<i>L'approvvigionamento</i>	p.54
3.2.3	<i>Lo stoccaggio</i>	p.59
3.2.4	<i>Il trasporto e il dispacciamento</i>	p.61
3.2.5	<i>La distribuzione</i>	p.63
3.2.6	<i>La vendita</i>	p.66

CAPITOLO IV:

IL CASO ENI

4.1	<i>ENI, cenni storici: dalla nascita alla privatizzazione formale</i>	p.69
4.2	<i>La privatizzazione sostanziale: le cinque tranches di vendita e il trasferimento alla Cassa Depositi e Prestiti</i>	p.74
4.3	<i>ENI oggi: i risultati dopo la privatizzazione</i>	p.82
	Riflessioni conclusive.	p.86
	Bibliografia	p.90
	Sitografia	p.94
	Ringraziamenti	p.95

Introduzione

L'ultimo ventennio del secolo scorso ha rappresentato una significativa inversione di tendenza per quanto riguarda il ruolo dello Stato nell'economia. Se, infatti, fin dal primo dopoguerra, si è ritenuto necessario il massiccio intervento pubblico al fine di garantire la stabilità sociale e la crescita economica e industriale, nell'ultimo quarto di secolo la globalizzazione e l'internazionalizzazione, oltre che l'inefficienza e la carenza di risorse del sistema pubblico, hanno palesato l'esigenza di ridimensionare il ruolo dello Stato nell'economia, favorendo l'affermarsi di mercati più liberi e concorrenziali.

Tale ridimensionamento ha investito anche il settore dei servizi di pubblica utilità, che ha sperimentato una fase di radicale ristrutturazione, transitando da assetti caratterizzati dall'esistenza di un monopolista pubblico a mercati liberi e concorrenziali.

In tale contesto si colloca lo studio svolto nel presente lavoro.

In una prima parte si analizza l'evoluzione che ha subito la nozione di "servizio di pubblica utilità", soffermandosi sui principi costituzionali che giustificano sia l'intervento dello Stato, al fine di garantirne l'erogazione, in virtù dell'interesse generale sotteso al soddisfacimento dei bisogni della collettività, sia la possibilità che tali servizi vengano erogati anche da operatori privati e non più esclusivamente da soggetti pubblici. In tal modo si è venuto a configurare un mutamento della concezione di "servizio pubblico", inteso non più come servizio erogato dall'ente pubblico, bensì come servizio il cui soddisfacimento

possa essere considerato conseguimento di un fine sociale e assolvimento di interesse generale.

Alla luce di tale mutamento si è creato il contesto che ha determinato il cambiamento di forma del “ruolo” dello Stato nell’economia, da operatore diretto, nei settori in questione, a regolatore.

Codesto fenomeno si è concretizzato con l’attuazione dei processi di liberalizzazione dei mercati in questione e di privatizzazione delle imprese operanti nel settore.

Lo Stato, pur assicurandosi che l’erogazione di tali servizi sia garantita alla collettività in virtù del carattere sociale che li caratterizza, ha proceduto ad un riordino dell’assetto di mercato attraverso nuove regolamentazioni e l’istituzione di autorità amministrative indipendenti regolatrici del mercato, e, contestualmente, alla trasformazione degli enti pubblici in enti di diritto privato, funzionale alla successiva dismissione delle proprie partecipazioni in tali enti.

I processi appena descritti, avvenuti gradualmente, perseguono gli obiettivi di recuperare l’efficienza delle imprese operanti in tali settori, oltre che di snellire la struttura statale e ridurre il debito pubblico divenuto negli anni eccessivo e gravoso, in rapporto ai parametri fissati per la realizzazione dell’Unione Economica e Monetaria Europea.

Proprio sul ruolo e sull’influenza dell’ordinamento comunitario si pone l’accento nell’espone le motivazioni sottese a tali processi, considerando che tale fenomeno è frutto della realizzazione di un mercato unico europeo in cui il valore della concorrenza è dominante.

L'analisi prosegue prendendo in considerazione in maniera più approfondita uno dei settori maggiormente rappresentativi dei processi di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, quale quello del mercato del gas. Nel terzo capitolo, infatti, ci si sofferma sul contesto normativo, sia europeo che nazionale, che regola i processi in questione nel mercato del gas naturale. Si analizzano, inoltre, le diverse fasi della filiera produttiva, evidenziando i contesti in cui gli obiettivi sono stati meglio raggiunti e quelli in cui - per via dell'esistenza di vincoli tecnici e di diritti acquisiti nonché della presenza di un operatore dominante ex-monopolista - l'instaurazione di un mercato concorrenziale correttamente funzionante e l'ingresso di nuovi operatori nel settore sono obiettivi il cui raggiungimento non è ancora stato pienamente realizzato.

Nel quarto ed ultimo capitolo si analizza il caso specifico dell'ENI, operatore dominante nel settore del gas in Italia. Ad un *excursus* storico segue l'analisi degli effetti che la privatizzazione di tale ente ha avuto, sia relativamente agli obiettivi di risanare il debito pubblico, dismettendo le partecipazioni nell'ente, sia relativamente alle *performance* dell'impresa dopo la trasformazione da ente pubblico economico - affermatosi come struttura pubblica portante della ricostruzione, dello sviluppo e dell'occupazione - a ente di diritto privato quotato in Borsa e aperto al mercato dei capitali.

CAPITOLO I

I SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ'

1.1 Definizioni e caratteristiche generali

“Servizio di pubblica utilità”, “ servizio di interesse generale”, “servizio di interesse economico generale”, “servizio universale”, sono una serie di concetti, la cui definizione è necessaria per la trattazione del tema delle *public utilities*¹, che hanno acceso vivaci dibattiti in letteratura, sia economica, sia giuridica, per via della demarcazione spesso sfuggente e della difficile categorizzazione.

Il concetto di servizio pubblico, almeno fino agli anni Ottanta dello scorso secolo, è stato legato a una visione meramente soggettiva, in base alla quale un servizio viene considerato pubblico solamente se prodotto ed erogato da un soggetto pubblico (il concetto di servizio pubblico così espresso è addirittura mutuato da una legge di epoca giolittiana sulla municipalizzazione dei servizi pubblici² che definiva il “servizio pubblico locale” come “servizio gestito da enti pubblici”).

Nonostante sia vero che in passato l’esercizio dei servizi pubblici è stata una prerogativa praticamente assoluta delle imprese e degli enti pubblici, questo

¹ Il termine “*public utilities*” è letteralmente l’equivalente italiano di “servizi di pubblica utilità”, anche se in gergo l’accezione è più ampia, in quanto con tale termine si intende riferirsi a quelle imprese che erogano e gestiscono i servizi pubblici, assumendo quindi la connotazione di “soggetto erogatore di servizi di pubblica utilità” e non semplicemente di “servizi di pubblica utilità”.

² Legge n. 103/1903.

non basta a legare il concetto di servizio pubblico necessariamente alla natura pubblica del soggetto erogatore del servizio.

Infatti, tale visione soggettiva è stata ampiamente superata dall'affermarsi di una nozione oggettiva di servizio pubblico, la quale configura un servizio come pubblico indipendentemente dalle caratteristiche istituzionali del soggetto che lo produce e lo eroga, che quindi può essere tanto un ente pubblico quanto un'impresa privata (caso, quest'ultimo, al quale si tende in seguito ai processi di ingente privatizzazione delle "*public utilities*", che saranno oggetto centrale di studio della tesi).

D'altra parte, tale superamento trova conferma finanche in un'attenta lettura del dettato costituzionale: nonostante nella Costituzione italiana non venga mai data una definizione di servizio pubblico, l'art. 43 prevede "ai fini di utilità generale" la possibilità di "riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazione di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale", ammettendo dunque, implicitamente, che vi possa essere la possibilità che alcuni servizi pubblici essenziali, caratterizzati da "preminente interesse generale", siano espliciti da imprese private. Tale possibilità non è immediatamente prevista dall'articolo succitato, ma deriva da una convincente lettura di una certa dottrina che sostiene che, nel momento in cui si prevede la possibilità di "trasferire mediante espropriazione e salvo indennizzo allo Stato, ad enti pubblici [...]" imprese che "si riferiscono a servizi pubblici essenziali", si

ammette implicitamente che possano conferire servizi pubblici essenziali anche imprese private (se tale interpretazione non fosse valida, il trasferimento “mediante espropriazione e salvo indennizzo” previsto dall’articolo succitato non avrebbe fondamento).

E’ palese, dunque, il superamento della concezione soggettiva del servizio a favore di una impostazione oggettiva, per la quale, ai fini della configurazione della “pubblicità” del servizio, è rilevante non tanto il soggetto erogatore quanto l’oggetto dell’attività³.

Secondo tale impostazione, un servizio è definito pubblico se considerato di “pubblica utilità”, ossia se volto alla soddisfazione dei bisogni della collettività o, ancora, se abbia come “presupposto funzionale il conseguimento di fini sociali”⁴. Anche tali definizioni appaiono, tuttavia, non soddisfacenti, o meglio, non permettono una configurazione di “servizio pubblico” in via assoluta, perché connotate da una sorta di discrezionalità legata alle considerazioni che si possono fare attorno al delineamento di quelli che sono i bisogni della collettività meritevoli di rientrare nella categoria della “pubblica utilità”, o quelli il cui soddisfacimento possa essere considerato come “conseguimento di fini sociali”.

Tale mancanza di definizione in via assoluta fa sì che la categoria dei servizi pubblici vada intesa come categoria “aperta”, destinata a includere servizi diversi a seconda della volontà politica, degli orientamenti sociali ed economici

³ Allo stesso modo è un errore correlare la definizione di “pubblicità” del servizio alla definizione di “bene pubblico”. Infatti nessuno dei servizi di pubblica utilità possiede in misura significativa caratteristiche di non-rivalità o non-escludibilità.

⁴ ANTONIO PICARELLI, *Sulla gestione delle imprese di pubblici servizi* in *Rassegna economica*, n.1/1975, p.122.

e dei valori contingenti in un determinato contesto storico. Un esempio lampante di come la categoria dei servizi di pubblica utilità sia potenzialmente in continua espansione e sia suscettibile di continue valutazioni legate alle contingenze spazio-temporali, è costituito dalla discussione che tiene banco oggi in campo europeo riguardo la connessione a internet a banda larga: è evidente a tutti i lettori come, solo un paio di decenni fa, il servizio di internet non potesse essere lontanamente pensato come un servizio rientrante tra i servizi di pubblica utilità da garantire alla collettività al pari, ad esempio, dell'elettricità o del trasporto ferroviario, mentre oggi sembra apparire come un diritto fondamentale e prioritario, tanto da suscitare una discussione a livello europeo sulla possibile equiparazione, nel settore delle telecomunicazioni, tra telefono e connessione Internet (in termini di utilità del servizio e esigenza di soddisfacimento del bisogno), estendendo anche a quest'ultima lo status di "Servizio Universale", categoria di cui si parlerà a breve.

Benché dunque riconosciamo l' "apertura" e la potenziale evoluzione ed espansione continua della categoria dei servizi pubblici, grazie a diversi pronunciamenti sia del legislatore nazionale sia, soprattutto, di quello comunitario, oggi pare possibile fare chiarezza riguardo alle differenze che intercorrono tra i diversi concetti succitati: assodato che per servizio di pubblica utilità si intende "un servizio volto a rispondere ai bisogni fondamentali della collettività", occorre ora arricchire il glossario dei termini afferenti il tema.

Innanzitutto bisogna notare come il legislatore comunitario evita di utilizzare l'espressione di "servizio pubblico" (dai contorni non netti e suscettibili di

generare confusione), preferendo, invece, utilizzare quella di “Servizi di Interesse Generale” (SIG), definiti come “parte dei valori condivisi da tutte le società europee” che “costituiscono un tratto essenziale del modello europeo di società”⁵ e che “designano attività che la pubblica autorità ritiene necessarie per la collettività in relazione a specifiche contingenze, che possono mutare nel tempo”⁶.

I SIG si differenziano rispetto ai servizi di interesse non generale perché sono caratterizzati dall’obbligo di servizio pubblico (OSP), definito come una sorta di strumento giuridico di contromisura al fallimento di mercato. Nei termini da noi trattati, cioè in quelli di interesse generale e di servizio pubblico, il fallimento di mercato può essere definito come un’imperfezione del mercato che impedisce allo stesso di conseguire un’efficiente allocazione delle risorse e, quindi, il massimo benessere sociale. Per quanto anche in ambito europeo è sempre attuale la contrapposizione tra scuole di matrice keynesiana e scuole più liberiste⁷, nel caso specifico dei servizi pubblici pare che vi sia una certa

⁵ *Introduzione del Libro verde sui servizi di interesse generale*. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE. Bruxelles, 21.5.2003; doc. COM (2003) 270, punto 2, p.3.

⁶ www.servizidipubblicautilita.eu

⁷ Le scuole di matrice keynesiana sono scuole di pensiero economico basate sulle teorie dell’economista britannico John Maynard Keynes. Alla luce di tali teorie l’intervento dello Stato è necessario, non solo in caso di fallimenti di mercato, ma anche al fine di sostenere la domanda globale generando l’aumento dei consumi, degli investimenti e dell’occupazione. A tali teorie si contrappongono le scuole liberiste che, invece, tendendo a limitare al massimo l’intervento dello Stato nell’economia, giudicano tale intervento non solo inutile, ma addirittura controproducente nel lungo periodo, e sostengono che il mercato tenda a riequilibrarsi da sé attraverso i propri meccanismi concorrenziali (c.d. “intelligenza del mercato”) senza che vi sia bisogno di interventi esterni atti a distorcere tali meccanismi (in questo breve excursus tralasciamo, per questioni di sinteticità e non troppa inerenza ai temi trattati, le significative sfumature che intercorrono tra le due scuole “contrapposte”).

In sede di definizione dei principi dell’Unione Europea, tali visioni si sono scontrate fino al raggiungimento di una sorta di “compromesso”, riassunto nella dicitura di “economia sociale di mercato”. Nonostante l’apparente incontro tra due visioni contrapposte, occorre notare come

convergenza nel ritenere che taluni servizi vadano garantiti alla collettività, e che, quindi, in virtù del carattere sociale del servizio, questi siano caratterizzati da un obbligo di servizio pubblico, facendo sì che l'erogazione sia ritenuta necessaria anche quando secondo le logiche del mercato ciò non risulta profittevole. L'obbligo di servizio pubblico è una connotazione fondamentale che caratterizza i Servizi di Interesse Generale, perché implica che vi sia l'imposizione di requisiti specifici da parte dell'autorità pubblica al fornitore del servizio, che, come appare ormai chiaro da quanto trattato sopra, può essere anche un operatore privato: l'autorità, per garantire il conseguimento di determinati obiettivi di servizio pubblico, può intervenire, direttamente o indirettamente, qualora un'erogazione adeguata alla conformità di specifici requisiti connessi a determinati principi non sia garantita dal libero mercato⁸.

Definito ciò che rientra nell'ampia categoria di SIG occorre ora fare un'ulteriore e fondamentale distinzione: quella tra servizi di interesse economico generale (SIEG) e servizi di interesse generale di natura non economica (SINEG). Nonostante anche tali nozioni siano dinamiche e possano modificarsi nel tempo, facendo sì che un'attività che oggi "si pone fuori dal mercato" possa domani assumere i connotati di attività di mercato, e quindi rientrare nel novero dei SIEG, appare fondamentale delineare i confini tra le due categorie, non solo a scopo meramente descrittivo, ma anche, e soprattutto, a fini

l'ago della bilancia, in sede di stesura dei trattati, sia penduto a favore di visioni più liberiste, con lo scopo di adattare le economie europee ai bisogni della globalizzazione, enfatizzando l'importanza della legge della concorrenza e della libertà di movimentazione dei capitali all'interno del mercato unico europeo. Recentemente, tuttavia, per via della crisi che ha investito gran parte dei Paesi Occidentali, stanno tornando in auge le tesi keynesiane di sostegno della domanda globale.

⁸ Torneremo, in seguito, in maniera più approfondita sul tema delle autorità di regolazione e sull'OSP (Obbligo di Servizio Pubblico).

sostanziali, dato che non tutti i servizi sono soggetti indistintamente alle stesse norme del TFUE⁹.

Per servizi di interesse economico generale (SIEG) si intendono quelle attività di natura economica fornite a titolo oneroso, ma promosse dai pubblici poteri perché caratterizzati, appunto, da interesse generale. Si tratta dunque di servizi comprendenti attività commerciali resi nell'ambito di mercati concorrenziali che, assolvendo "missioni d'interesse generale", sono assoggettati al rispetto di specifiche prerogative dettate dalla normativa comunitaria, connesse ai principi dell'universalità, della continuità, della qualità del servizio, dell'accessibilità delle tariffe e della tutela degli utenti e dei consumatori.

L'universalità probabilmente appare come il principio cardine, perché da esso deriva il concetto fondamentale nel panorama giuridico comunitario di "servizio universale", i cui criteri di base (garanzia di accesso equo, sicurezza della prestazione e continuità del servizio, standard qualitativi garantiti a prescindere dall'ubicazione geografica degli utenti e dei consumatori finali, controllo e responsabilità pubblica per la prestazione del servizio) consistono nell'affermazione di tutti gli altri principi generali che caratterizzano i SIG¹⁰.

⁹ Il TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) nasce, in seguito all'entrata in vigore del 1 dicembre 1999 del Trattato di Lisbona, sulle basi del TCE (Trattato istitutivo delle Comunità Europee) risalente al 1957 e conosciuto anche con il nome di Trattato di Roma. Nel riferirsi al TFUE, si suole utilizzare l'espressione "Trattato".

¹⁰ "Il concetto di servizio universale fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale che assicurano che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti gli utenti e consumatori finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo accessibile". *Una serie comune di obblighi. Servizio universale* in *Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale*. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE. Bruxelles, 21.5.2003; doc. COM (2003) 270, p.16.

Il principio della continuità, invece, implica che il soggetto erogatore del servizio sia obbligato a garantire la fornitura senza interruzione; riguardo all'applicazione di questo principio si nota una mancanza di uniformità della normativa comunitaria, in quanto in alcuni casi viene esplicitato l'obbligo di continuità, mentre in altri questo non è esplicitato dalla regolamentazione specifica del settore, ma si autorizzano gli Stati membri a imporre l'obbligo agli operatori.

Terzo principio è quello della qualità del servizio: questo rappresenta una forte deroga al libero mercato concorrenziale, in quanto, seppur a seguito dei processi di liberalizzazione dei mercati relativi dei servizi pubblici, all'autorità pubblica è affidata "la definizione, il monitoraggio e l'applicazione di requisiti di qualità". Tali requisiti vengono definiti in via generale dai singoli Stati membri, anche se alcuni parametri, ad esempio, sulla disciplina della sicurezza, la correttezza e la trasparenza della tariffazione, la copertura territoriale e la protezione dalla disconnessione, sono fissati direttamente dalla normativa comunitaria.

La più forte deroga al libero mercato, tuttavia, è data sicuramente dall'obbligo di accessibilità delle tariffe. Questo impone che un servizio di interesse economico generale sia offerto ad un prezzo abbordabile ed accessibile a tutti¹¹, nell'ottica di favorire la coesione economica e sociale, facendo sì che, anche laddove ci siano monopoli o oligopoli, il prezzo dei beni o servizi in oggetto tenda ad essere pari al prezzo che si avrebbe in un ipotetico mercato perfettamente concorrenziale.

¹¹*Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale*, cit., *Accessibilità delle tariffe*, punto 60. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE. Bruxelles, 21.5.2003; doc. COM (2003) 270.

Il principio riguardante la tutela degli utenti e dei consumatori è, invece, meno caratterizzante rispetto ai precedenti. Infatti, per i servizi di interesse economico generale, si applicano le norme a tutela dei consumatori analogamente a quanto avviene negli altri settori dell'economia¹². Nello specifico dei SIG, il rispetto di tale tutela implica “buona qualità del servizio, elevati livelli di protezione sanitaria e di sicurezza fisica dei servizi, trasparenza (ad esempio, sulle tariffe, sui contratti, sulla scelta e il finanziamento dei fornitori), la scelta del servizio, la scelta del fornitore, l'effettiva concorrenza fra i fornitori, l'esistenza di organismi di regolamentazione, la disponibilità di meccanismi di ricorso, la rappresentanza e la partecipazione attiva di consumatori ed utenti alla definizione e alla valutazione dei servizi e alla scelta delle modalità di pagamento”¹³.

A tali obblighi generali seguono obblighi specifici, che includono la sicurezza, la sicurezza degli approvvigionamenti, l'accesso e l'interconnettività alla rete e il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa.

1.2 Bilanciamento tra esigenze di mercato e socialità

In seguito ai processi di ingente privatizzazione delle “*public utilities*” a partire dagli anni '90 dello scorso secolo, gran parte dei servizi pubblici è oggi gestita

¹² La tutela dei consumatori, così come quella dell'ambiente, è infatti un tema ricorrente nelle normative comunitarie nell'ottica della realizzazione di un'economia sociale di mercato che sposi ragioni di mercato, come quello della concorrenza corretta, alla cui base c'è anche la tutela dei consumatori, e ragioni di socialità, come quella della tutela dell'ambiente e della collettività in generale.

¹³ *Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale*, cit., *Tutela degli utenti e dei consumatori*, punto 63.

da soggetti organizzati in forma di società di diritto privato¹⁴. Il processo di privatizzazione è stato accompagnato dalla liberalizzazione dei settori delle “*public utilities*”, che, in passato, erano contraddistinti dalla presenza di un monopolio pubblico¹⁵.

Tale monopolio pubblico dei servizi di pubblica utilità è stato ritenuto, in passato, necessario, efficiente e l'unico possibile, per via delle condizioni di monopolio naturale¹⁶ delle infrastrutture produttive a rete che caratterizzano la quasi totalità dei servizi di pubblica utilità¹⁷. L'orientamento sotteso al processo delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni ribalta tale necessità, affermando che il riconoscimento di condizioni di monopolio naturale della rete non debba

¹⁴ Nel paragrafo precedente abbiamo ampiamente spiegato come, attraverso il passaggio da una impostazione soggettiva del servizio pubblico a una impostazione oggettiva, il fenomeno delle privatizzazioni, secondo il quale gran parte dei servizi pubblici sia oggi gestita da soggetti organizzati in forma di società di diritto privato, non è assolutamente causa di contraddizione rispetto alla “pubblicità” del servizio.

Va precisato, inoltre, che la trasformazione di enti di diritto pubblico in enti di diritto privato non implica automaticamente la dismissione delle partecipazioni pubbliche: in molti casi, difatti, la privatizzazione di aziende pubbliche è risultata una c.d. “privatizzazione formale” in quanto, nonostante la trasformazione giuridica, la gran parte o addirittura la totalità del capitale sociale, è tuttora detenuta direttamente o indirettamente dallo Stato.

Tuttavia, anche nei casi in cui si è trattato di privatizzazione formale, la trasformazione assume carattere rilevante perché implica che l'impresa in questione agisca secondo logiche di efficienza e di economicità.

Il tema sarà oggetto di ampia trattazione nel *paragrafo 2.2.1*.

¹⁵ Tale processo costituisce una vera e propria rivoluzione economica e istituzionale, soprattutto in un Paese come l'Italia, in cui il capitalismo e lo sviluppo sono stati segnati dalla preponderante presenza dello Stato “imprenditore”. Un ampio approfondimento sul tema è presente in FRANCO AMATORI ET AL., a cura di Fabrizio Barca, *Storia del capitalismo italiano: dal dopoguerra a oggi*, Milano, 1998.

¹⁶ Si parla di monopolio naturale quando, rilevandosi economie di scala, il costo di produrre un bene per l'intero mercato è minimizzato quando una sola impresa produce l'intera quantità, piuttosto che due o più imprese. Tale situazione è frequente nel caso delle infrastrutture dei servizi pubblici a rete ove si ritiene diseconomico ed eccessivamente costosa la duplicazione dell'infrastruttura.

¹⁷ L'infrastruttura a rete assume un rilievo centrale per la fornitura di gran parte dei servizi pubblici. Ad esempio, i settori dell'elettricità, del gas, dei trasporti e persino delle telecomunicazioni sono da considerarsi tipici settori di servizi pubblici a rete.

necessariamente implicare l'estensione di tale monopolio a tutte le fasi della filiera. Coerentemente a tale impostazione, infatti, si persegue l'obiettivo di scomporre la filiera distinguendo tra attività monopolistiche e attività potenzialmente concorrenziali, stabilendo, così, una sostanziale separazione tra infrastruttura e servizio: all'infrastruttura, che continua ad essere caratterizzata, per ovvie ragioni di efficienza, da una gestione essenzialmente monopolistica sotto il controllo diretto o indiretto del soggetto pubblico¹⁸, accedono una pluralità di soggetti "utilizzatori", distinti rispetto al gestore dell'infrastruttura¹⁹, che competono in un contesto di libero mercato concorrenziale²⁰.

Nel processo di liberalizzazione dei mercati, occorre instaurare un nuovo assetto di mercato più sofisticato rispetto a quanto era in precedenza in cui vi era un'unica impresa pubblica monopolista che gestiva tutte le fasi della filiera, facendo sì che vi sia "non una riduzione, bensì un potenziamento ed una più complessa articolazione degli interventi di regolazione dei pubblici poteri"²¹.

¹⁸ Il controllo, diretto o indiretto, da parte dei soggetti pubblici sul gestore dell'infrastruttura è necessario per evitare eventuali abusi del monopolista che potrebbero essere perpetrati ai danni degli operatori che vi accedono.

¹⁹ Con il principio della separazione tra infrastruttura e servizio si vieta l'esistenza di un'unica impresa pubblica monopolistica che gestisca tutte le fasi della filiera. Nonostante tale previsione, tuttavia, in alcuni settori, in Italia, la separazione è stata meramente contabile e formale.

²⁰ Tale processo di scomposizione della filiera, cui consegue la separazione, quantomeno contabile e gestionale, tra le imprese operanti nelle diverse fasi, è conosciuto con il nome di "Unbundling".

²¹ E.BRUTI LIBERATI, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, 2006, p.32.

Il proprietario dell'infrastruttura, pubblico o privato che sia, è tenuto al rispetto di una serie di obblighi imposti dall'autorità di regolazione²², e diviene fondamentale il ruolo dell'autorità pubblica al fine di regolare in modo efficiente l'interazione tra il monopolista delle infrastrutture di rete e gli operatori che vi accedono attraverso meccanismi concorrenziali, garantendo la parità delle condizioni di accesso alla rete per tutti gli operatori²³ e l'assenza di barriere all'entrata per quanto riguarda le attività concorrenziali²⁴.

L'autorità pubblica, dunque, non si trova più a erogare direttamente il servizio attraverso imprese statali, ma resta fondamentale il suo intervento affinché vi sia un corretto bilanciamento tra i diversi valori che rispondono alle contrastanti ragioni di mercato e di socialità. Se, infatti, la volontà del legislatore comunitario è quella di promuovere il valore della concorrenza e dell'efficienza anche nel mercato dei servizi di pubblica utilità, favorendo contesti pienamente concorrenziali in cui vigono ragioni di mercato per le quali gli operatori, pubblici o privati, sono volti a perseguire obiettivi di efficienza e economicità, è altrettanto vero che, in virtù della ragione sociale e dell'interesse generale che sottende a tali servizi, l'autonomia privata debba essere limitata dall'autorità pubblica e la promozione della concorrenza vada temperata con l'esigenza imprescindibile di garantire i servizi in esame a tutti i cittadini, perché essenziali per l'appartenenza alla collettività sociale.

²² Le autorità di regolazione di settore e la loro istituzione saranno trattate analiticamente nel capitolo II, paragrafo 3.2.

²³ Tale principio, volto a garantire l'accesso non discriminatorio dei terzi alle infrastrutture di rete, risponde al nome di "Third Party Access".

²⁴ A tal proposito, si parla di principio di "Free entry" nelle attività concorrenziali.

Per questa ragione, come già evidenziato nel precedente paragrafo in sede di definizione dei principi su cui si basano, i servizi universali si pongono in deroga al principio generale della libera concorrenza: la configurazione stessa del servizio come “universale” garantisce l’erogazione in maniera adeguata, ad un prezzo accessibile, a tutti gli utenti e consumatori finali, a prescindere dalla condizione economica, sociale e geografica dei medesimi, consentendo allo Stato, in virtù dell’essenzialità del servizio, di finanziare gli operatori del mercato²⁵, laddove il servizio non risulti profittevole, per garantirne l’erogazione.

²⁵ Gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di finanziamento dei loro servizi di interesse economico generale, fermo restando che non sia alterata la par condicio fra gli operatori economici all’interno del mercato comune e che non sia falsato il libero meccanismo della concorrenza.

CAPITOLO II

POLITICHE DI LIBERALIZZAZIONE DELLE PUBLIC UTILITIES: CONCORRENZA, LIBERO MERCATO E REGOLAZIONE

2.1 Privatizzazioni e liberalizzazioni: ragioni e valori dominanti

Come già accennato in precedenza, tradizionalmente in Italia i settori dei servizi di interesse economico generale si basavano sul monopolio di enti pubblici economici, imprese controllate dallo Stato o altri enti statali, che garantivano la promozione e la garanzia circa le condizioni di offerta e fruibilità dei servizi in oggetto per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro condizione economica e sociale e dalla loro ubicazione geografica. Il fine istituzionale di una qualsiasi azienda pubblica, infatti, è il soddisfacimento dei bisogni della collettività e il raggiungimento del massimo benessere sociale: tale finalità è perseguita mediante la produzione e l'erogazione di beni e servizi economici ritenuti di pubblica utilità, e dunque ritenuti meritevoli di essere garantiti alla collettività.

Nel perseguire tale finalità, tuttavia, sia per assenza di pressione concorrenziale, sia a causa di problemi organizzativi tipici delle pubbliche amministrazioni, come la mancanza di responsabilizzazione e orientamento al risultato, associata ad un eccesso di burocratizzazione e politicizzazione²⁶, le aziende pubbliche sono risultate molto spesso altamente inefficienti e incapaci

²⁶ Le aziende pubbliche erano diventate nel tempo pesanti apparati eccessivamente soggetti al potere partitico e, allo stesso tempo, entità difficilmente controllabili e influenzabili dai governi, sovraccaricati da un insostenibile onere gestionale conseguente all'eccesso di dimensioni dello Stato. Per un ampio approfondimento del tema, si veda SABINO CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?* in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996.

di offrire alla collettività un servizio adeguato a prezzi congrui e, allo stesso tempo, sufficienti a coprire gli elevati costi. Tale disattenzione alle logiche di convenienza economica e lo spreco di risorse della collettività hanno fatto sì che anche le finalità istituzionali stesse, consistenti nel massimizzare il benessere e il progresso sociale, non siano state correttamente perseguite.

La privatizzazione risponde alle esigenze di superare tali situazioni di inefficienza, trasferendo, anche nel settore dei servizi di pubblica utilità, logiche di efficienza e di economicità, recuperando anche per le aziende impegnate in tali settori una cultura manageriale orientata al mercato e alla competitività.

Per le imprese private, infatti, la produzione e l'erogazione di beni e servizi pubblici economici non rappresenta il fine, bensì il mezzo mediante il quale poter raggiungere le proprie finalità, che consistono nell'ottenimento di un profitto economico (o quantomeno nella copertura dei costi con i ricavi).

L'inefficienza delle aziende pubbliche non ha rappresentato l'unico (e, a dir la verità, neanche il principale) input all'avvio delle privatizzazioni. La spinta maggiore a tale processo, infatti, è da individuare nell'adeguamento del sistema italiano a politiche comunitarie che promuovono i valori del libero mercato e della concorrenza, considerato un valore dominante per l'economia europea²⁷: a questo proposito riveste particolare importanza il protocollo

²⁷ L'articolo 3 del Trattato UE (ex articolo 2 del TUE) recita nel comma 3 che l'Unione "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente" e "promuove il progresso scientifico e tecnologico". Con tale articolo si afferma l'idea di un'economia fortemente concorrenziale alla quale tuttavia i poteri pubblici possono porre dei limiti, come si evince dall'aggettivo "sociale".

siglato nell'estate del 1993 dall'allora Ministro degli Esteri Beniamino Andreatta e da Karel Van Miert, Commissario europeo alla concorrenza, il quale impegnava il governo italiano a ridurre l'indebitamento delle imprese pubbliche fino a portarlo a "livelli fisiologici, cioè a livelli accettabili per un investitore privato operante in condizioni di economia di mercato" e sanciva il divieto per lo Stato di prestare garanzia illimitata sui debiti delle società controllate al 100%, in quanto fattore distorsivo della concorrenza, imponendo esplicitamente allo Stato di cedere partecipazioni in imprese pubbliche²⁸.

A questo va aggiunta l'esigenza primaria dello Stato di far cassa e ridurre il debito pubblico per rispettare i parametri di Maastricht²⁹ e entrare a far parte dell'Unione monetaria europea.

²⁸ MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA. *Libro bianco sulle privatizzazioni*, Aprile 2001, pp. 14-15.

²⁹ I parametri di Maastricht fanno riferimento alla stabilità dei prezzi, ai tassi di cambio, ai tassi d'interesse e, soprattutto, ai due parametri di finanza pubblica che si riferiscono al disavanzo pubblico e al debito pubblico. Il primo deve essere tale da far sì che il rapporto tra disavanzo pubblico e Pil non deve essere superiore al 3% mentre, il secondo deve essere tale da far sì che il rapporto tra debito pubblico e Pil sia non superiore al 60%. Tali parametri, fissati nel 1992 con il trattato di Maastricht e ribaditi prima con il Patto di Stabilità e Crescita nel 1997, poi nel 2007 con il Trattato di Lisbona e con il Fiscal Compact del 2012, nascono come requisito per entrare a far parte dell'Unione monetaria europea, ma di fatto costituiscono un obiettivo a medio termine al quale gli Stati Membri devono tendere. Se è infatti possibile rispettare il parametro relativo al disavanzo pubblico attraverso manovre restrittive - a mio parere di dubbia efficacia in tempi di crisi - è inconcepibile pensare che venga rispettato il parametro riguardante il rapporto tra debito pubblico e Pil, dato che diversi Paesi, tra i quali l'Italia stessa, sono entrati a far parte dell'Unione monetaria europea con un rapporto Debito/Pil di gran lunga superiore al 60%.

2.2. Storia delle privatizzazioni in Italia

2.2.1 Privatizzazione formale e sostanziale

Il processo delle privatizzazioni in Italia ha inizio nei primi anni '90 e segna una profonda mutazione dell'assetto economico e del settore imprenditoriale statale.

Nell'arco temporale di meno di un quindicennio, la maggior parte del patrimonio industriale e statale è stato investito dall'emanazione di una serie di provvedimenti normativi e regolamentativi finalizzati alla privatizzazione delle imprese pubbliche e quindi alla totale fuoruscita dello Stato dalla maggior parte dei settori imprenditoriali dei quali, per oltre mezzo secolo, era stato, nel bene e nel male, protagonista diretto.

Nel processo di privatizzazione italiano è possibile individuare due fattispecie di privatizzazione: quella formale e quella sostanziale. La privatizzazione formale consiste nella semplice trasformazione dell'assetto giuridico delle imprese in esame, da enti di diritto pubblico a enti di diritto privato, mutando la missione degli enti così trasformati da gestioni orientate principalmente alla realizzazione dell'interesse pubblico ad una conduzione delle attività "con criteri di economicità ed efficienza secondo le regole del mercato"³⁰. Tale trasformazione non costituisce di certo il fine ultimo del processo di privatizzazione, ma è funzionale ad una successiva dismissione della partecipazioni statali a favore di un numero più o meno ampio di soggetti privati. Il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica),

³⁰ COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, 25 marzo 1992, *Delibera Num. 18; Trasformazione in S.p.a. di enti pubblici*; punto 2.

infatti, nel delineare gli indirizzi generali del processo, definisce la privatizzazione formale come “la prima fase di un più complesso processo di privatizzazione che prevede il successivo collocamento sul mercato di quote del settore pubblico dell’economia”³¹.

Come detto, per quanto alla base dei processi di privatizzazione vi erano ragioni diverse, che vanno dall’inefficienza della gestione pubblica, all’esigenza di risanamento del bilancio dello Stato e alla volontà di promuovere il principio di favorire l’accesso all’azionariato diffuso di cui all’art. 47 della Costituzione, la ragione per cui il processo si è evoluto con celerità resta senza dubbio la spinta liberalizzatrice dell’ordinamento comunitario.

E, in questo senso, bisogna riconoscere come la fattispecie delle privatizzazioni formali, seppur non favorisca né il risanamento del debito pubblico né l’apertura al capitale privato cui conseguirebbe la promozione dell’azionariato diffuso, comunque favorisce una gestione orientata al criterio dell’economicità e fa sì che le imprese privatizzate siano soggette all’applicazione delle norme del codice civile, garantendo una gestione più trasparente, e non appare, quindi, in contraddizione con il diritto comunitario: essendo quello della concorrenzialità il valore dominante per il diritto comunitario, le istituzioni comunitarie si mostrano indifferenti sia riguardo alla forma che all’assetto proprietario delle imprese erogatrici di servizi pubblici³².

L’obiettivo dell’ordinamento comunitario è quello di favorire un’economia di mercato fortemente competitiva, e la presenza di operatori pubblici non è

³¹ *Ibidem*, punto 1.

³² L’articolo 345 del TFUE (ex art. 295 del TCE) recita testualmente che “i trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri”.

contraddittoria con tale obiettivo, purché questi non godano di posizioni ingiustificate di monopolio, non siano in alcun modo favoriti, e le attività da loro svolte avvengano in condizioni di sostanziale concorrenzialità senza alterazioni del libero mercato.

Il valore della concorrenza va quindi protetto con il divieto di discriminazione tra imprese pubbliche e private, con il divieto di mantenimento nei confronti delle imprese pubbliche di diritti speciali od esclusivi³³ e con la limitazione degli aiuti di Stato³⁴.

Data la mancanza di palese contraddittorietà con le normative comunitarie, il processo di privatizzazione sostanziale è proceduto in maniera ben più cauta rispetto a quello della privatizzazione formale, avvenuto repentinamente nel 1992 prima con la Legge n.35 del 29 gennaio, che ha convertito il Decreto Legge n.386 del 5 dicembre 1991, che prevedeva la possibilità di trasformare in Spa gli enti di gestione delle partecipazioni statali (quali IRI e ENI) e gli altri Enti pubblici autonomi (come ENEL e INA), e poi con il Decreto Legge n. 333 dell'11 luglio 1992 (conosciuto anche come Decreto Amato), convertito nella Legge 8 agosto 1992, n. 359, con cui si è conseguita l'effettiva trasformazione dell'IRI, l'ENI, l'ENEL e l'INA in società per azioni e realizzato il trasferimento della proprietà direttamente al Ministero del tesoro.

³³ Art. 106 TFUE (ex articolo 86 TCE) : “Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi”. Nel punto 2 si aggiunge che “le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata

³⁴ Art. 107 TFUE (ex articolo 87 TCE): “Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”.

Il primo passo per realizzare, invece, il processo della privatizzazione sostanziale, consistente nella vera e propria dismissione delle partecipazioni pubbliche, avviene solo nel 1994, anno in cui il legislatore nazionale, con la Legge n. 474 che, convertendo, il D.L. 31 maggio 1994 n. 332, ha dettato le regole che avrebbero dovuto permettere la cessione di parte o dell'intera proprietà delle imprese pubbliche a soggetti privati, sancendo, dunque, il mutamento reale (sostanziale, appunto) del soggetto economico.

Nonostante non riguardasse nello specifico le privatizzazioni delle public utilities, perché queste sarebbero dovute essere precedute da riforme strutturali riguardanti la liberalizzazione dei mercati di settore (come ad esempio la creazione di autorità di regolazione indipendenti apposite per ogni settore), la Legge n.474/1994 rimane la legge di riferimento in termini di dismissione di partecipazioni pubbliche, almeno fino alla modifica apportata dalla Legge Finanziaria del 2004 che ha introdotto nell'ordinamento principi di massima discrezionalità dei soggetti pubblici dismettenti, pur sempre da attuarsi con procedure e modalità trasparenti e non discriminatorie³⁵.

³⁵ Pur costituendo la legge di riferimento in materia, a questa sono state apportate, nel tempo, numerose modifiche, anche sostanziali. L'articolo 66, comma 1 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nota anche come legge finanziaria per il 2000, ha introdotto una disciplina più flessibile, limitatamente alla dismissione di partecipazioni di controllo, con un valore inferiore a 100 miliardi di lire e di partecipazioni non di controllo di limitato rilievo. E' stata prevista, infatti, la possibilità di utilizzare modalità di alienazione diverse da quelle indicate dal d.l. n.332/1994, purché considerate idonee a garantire la massimizzazione del gettito, il contenimento dei costi e la rapidità di esecuzione della cessione. La disciplina generale è stata ulteriormente modificata dalla legge finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003, n.350): si affidano al Governo le scelte sulle procedure di vendita da utilizzare indicando, soltanto, le finalità da perseguire. Per quanto riguarda, invece, la dismissione delle partecipazioni di controllo detenute dallo Stato in società operanti nel settore dei servizi di pubblica utilità, è stata introdotta dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 481 del 1995, che configura una sorta di procedura "aggravata" per le partecipazioni di controllo in tali particolari società. Tale procedura implica che il Governo debba definire i caratteri per la privatizzazione di ciascuna

La norma esordisce stabilendo l'inapplicabilità delle "vigenti norme di legge e di regolamento sulla contabilità generale dello Stato"³⁶. Tale statuizione è rilevante in quanto la normativa sulla contabilità generale dello Stato risulta eccessivamente rigida, non permettendo che vi sia possibilità di negoziare né il prezzo né gli altri aspetti contrattuali, che sono invece previamente definiti dalla P.A., e riservando come modalità di dismissione esclusivamente l'asta pubblica e la licitazione privata. Tali procedure di vendita individuate dalle disposizioni sulla contabilità di Stato vengono così sostituite da modalità più flessibili.

La prima procedura, che è destinata a trovare applicazione in via preferenziale, è l'offerta pubblica di vendita³⁷; in alternativa è prevista la possibilità della trattativa diretta con i potenziali acquirenti ovvero il ricorso ad entrambe le procedure o, ancora, la trattativa diretta finalizzata alla creazione di un "nucleo stabile di azionisti di riferimento"³⁸.

Nell'ambito delle società eroganti servizi di pubblica utilità, tali modalità di dismissione devono tener conto dell'interesse pubblico sotteso ai settori in

impresa e le relative modalità di dismissione, e poi trasmettere le decisioni al Parlamento, ai fini dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Tale procedura è attenuata dalla legge finanziaria per il 2004, che prevede la non applicazione di tale procedura laddove vi sia l'alienazione di titoli già quotati in mercati regolamentati nazionali o comunitari e qualora il collocamento sia rivolto, direttamente o indirettamente, ad un pubblico indistinto di risparmiatori o di investitori internazionali. Il fine di tale attenuazione è quello di semplificare le modalità di vendita, favorendo, così, un'accelerazione delle dismissioni e in ulteriore diffusione dell'azionariato.

Fonte: SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO, DIPARTIMENTO DIFESA, DIPARTIMENTO TRASPORTI, *Dossier di documentazione n. 84, 20/06/2007*.

³⁶ Articolo 1, punto 1, D.L. 31 maggio 1994, n. 332.

³⁷ L'Offerta pubblica di vendita (OPV) era destinata a trovare applicazione secondo le modalità date dalla L. 18 febbraio 1992 n. 14, oggi abrogata e sostituita dal Dlgs. 24 febbraio 1998 n. 58, detto anche "Legge Draghi".

³⁸ Per un approfondimento del tema, si veda MARCO CAMELLI E MARCO DUGATO, (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2008.

oggetto, facendo in modo che sia assicurata allo stesso tempo la continuità e l'effettività della gestione del servizio, e che sia scongiurata la trasformazione della titolarità del monopolio da pubblico a privato³⁹.

2.2.2 Dalle “Golden shares” ai “Golden powers”

Durante la fase di transizione verso una parziale, o totale, dismissione delle partecipazioni pubbliche relative a imprese operanti in settori considerati strategici e di particolare interesse collettivo, sono stati individuati meccanismi finalizzati a garantire un'adeguata tutela degli interessi pubblici essenziali ad esse sottesi. Tali meccanismi rispondono, inoltre, all'esigenza di proteggere le aziende neo-privatizzate da rischi di scalate ree di insidiare la funzione sociale che le caratterizza, oltre che alla volontà da parte degli enti pubblici di mantenere il controllo delle *public utilities*, sia per ragioni di carattere socio-politico e sia per ragioni economiche, in virtù del fatto che le precedenti esperienze europee di privatizzazione avevano mostrato una certa attitudine delle *public utilities* neo-privatizzate a registrare sorprendenti volumi di profitto. Il principale strumento individuato a questi fini è stato l'istituto della “Golden share”. L'istituto, di matrice anglosassone⁴⁰, prevede che vengano garantiti poteri speciali in capo all'ente pubblico, in modo che il controllo delle imprese giudicate di particolare valore strategico continui ad essere esercitato effettivamente dal pubblico. Il termine “golden share”, infatti, significa

³⁹ M.CAMMELLI E M.DUGATO, *op.cit.*, p.25

⁴⁰ L'istituto della *golden share* è nato nel Regno Unito con le privatizzazioni degli anni '80 realizzate dal governo Thatcher, al fine di consentire al Governo di continuare a controllare le società neo-privatizzate anche dopo l'apertura del capitale ad investitori privati.

testualmente “azione dorata”, la cui “preziosità” è da individuarsi nel conferimento al possessore (nei casi in questione, un ente pubblico) di diritti e poteri speciali, indipendentemente dal numero di azioni possedute.

Nell’ambito dei poteri speciali attribuiti all’ente pubblico, si annoverano, ad esempio, la facoltà di gradimento all’assunzione di partecipazioni rilevanti (cioè uguali o superiori al 5% del capitale sociale), il potere di veto a deliberazioni societarie ritenute importanti, quali, ad esempio, la trasformazione, la fusione, la scissione, il trasferimento della sede sociale all’estero o il cambiamento dell’oggetto sociale, e speciali poteri di nomina (e di revoca) di amministratori o componenti dell’organo di controllo.

Non è sorprendente, dunque, che la *golden share* sia stata causa di vivace dibattito, in quanto, permettendo allo Stato di poter influenzare la vita e le decisioni di un’impresa senza il possesso della maggioranza del capitale sociale, costituiva indubbiamente un freno alle privatizzazioni reali e un eccessivo squilibrio tra i diritti dell’azionista pubblico e dell’azionista privato, oltre che un disincentivo all’investimento privato per via della non equiparazione di diritti tra azioni che conferiscono “diritti aggiuntivi” e “poteri speciali” detenute dal pubblico e azioni “normali” detenute dal privato.

Per questi motivi, la clausola, ampiamente utilizzata nei processi di privatizzazione italiana, e non solo⁴¹, è stata fortemente osteggiata dall’ordinamento comunitario e dalle istituzioni europee, tanto che diverse

⁴¹ Occorre ricordare che l’utilizzo della *golden share* non sia stata assolutamente una prerogativa italiana. Le procedure di infrazione da parte della Commissione Europea non hanno, difatti, riguardato solo l’Italia, ma anche altri Stati membri dell’Unione, tra i quali Portogallo, Francia e Germania, in cui molti gruppi industriali rimangono a partecipazione pubblica.

sentenze della Corte di Giustizia europea hanno evidenziato come la *golden share* operi in violazione dei principi di libera circolazione dei capitali e di libertà di stabilimento⁴².

Negli ultimi anni, così, si è limitato al massimo l'utilizzo di *golden shares*, e, al fine di sanare la procedura d'infrazione pendente sull'Italia⁴³ e di evitare ulteriori condanne⁴⁴, con il D.L. n. 21 del 15 marzo 2012, successivamente

⁴² Diverse sentenze della Corte di Giustizia Europea hanno evidenziato i motivi per cui l'istituto della *golden Share* operi in violazione dei principi di libertà di circolazione dei capitali e di libertà di stabilimento. In estrema sintesi, per quanto riguarda la restrizione della libertà di circolazione dei capitali, si afferma che poteri speciali, diritti di veto e limiti imposti all'acquisizione e all'alienazione delle partecipazioni nelle imprese in questione, costituiscono una intromissione dello Stato nei rapporti tra soggetti e investitori privati, violando la libertà di acquisire ed alienare partecipazioni all'interno di un mercato comune di capitali. Per quanto riguarda la violazione della libertà di stabilimento, si afferma, invece, che la fattispecie delle *golden share* ha potenzialmente l'effetto di indurre investitori esterni a rinunciare all'acquisizione di partecipazioni in imprese in cui lo Stato detiene partecipazioni con "diritti aggiuntivi" e "poteri speciali", pregiudicando l'accesso al mercato per gli operatori economici privati, potenzialmente provenienti anche da altri Stati membri, per via dell'impossibilità, per tali operatori, di acquisire pieni diritti di controllo e di gestione delle società in questione. Se le prime sentenze della Corte di Giustizia (che si riferiscono all'arco temporale che va dal 2003 fino al 2009, anno della sentenza sul caso italiano del 23 marzo) configuravano la *golden share* come lesiva della libertà di circolazione dei capitali, le ultime sembrano invece ritenere che la *golden share* sia lesiva della libertà di stabilimento. Nonostante il confine tra la libertà di circolazione dei capitali e la libertà di stabilimenti sia alquanto sfuggente e incerto, la qualificazione è rilevante. Il principio di libertà di circolazione dei capitali, infatti, in virtù dell'articolo 63 del TFUE, si estende anche ai soggetti provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, mentre la libertà di stabilimento è circoscritta ai soggetti residenti negli Stati membri dell'Unione.

⁴³La procedura di infrazione pendente sull'Italia a cui si fa riferimento è la procedura di infrazione n. 2009/2255, con riguardo alla disciplina normativa in materia di poteri speciali attribuiti allo Stato nell'ambito delle società privatizzate, in quanto lesivi della libertà di circolazione dei capitali e della libertà di stabilimento garantiti dal TFUE. La decisione di deferimento alla Corte, presa il 24 novembre scorso, è stata sospesa, in considerazione dell'insediamento del nuovo Governo capeggiato da Mario Monti.

Fonte : AC N. 5052/XVI.

⁴⁴ L'Italia ha già ricevuto una condanna da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Con la sentenza 26 marzo 2009, C-326/07, la Corte ha giudicato incompatibili con la normativa comunitaria i poteri speciali detenuti dallo Stato italiano in Telecom Italia, Eni, Enel e Finmeccanica, accogliendo le conclusioni della Commissione Europea, che nel giugno 2006

convertito in legge l'11 maggio 2012, si abbandona l'istituto della "*golden share*" transitando al sistema del conferimento allo Stato di alcuni "*golden powers*".

La nuova legge prevede l'abrogazione della previgente disciplina e, prescindendo dall'esistenza del legame tra la sussistenza di poteri speciali in capo allo Stato e il possesso di una partecipazione azionaria nelle imprese in questione, sancisce il completo superamento del principio delle "vecchie" *golden shares*, per cui il possesso di una partecipazione azionaria, seppur minoritaria, era indispensabile al fine di esercitare i suddetti poteri.

Se non è, quindi, il possesso di una partecipazione azionaria "speciale" ciò che conferisce poteri speciali in capo allo Stato, ciò che rileva, invece, è la particolare valenza strategica, configurata da requisiti oggettivi, delle imprese e delle attività in questione. La norma prevede una disciplina differente a seconda del settore in cui opera la società oggetto dei poteri speciali: un potere di intervento più invasivo dello Stato è previsto in settori quali quelli della difesa e della sicurezza nazionale, mentre una disciplina più "soft", in conformità con le normative comunitarie, è prevista per le società operanti in altri settori di rilevanza strategica, quali quelli dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni.

Mentre per quanto riguarda i settori della difesa e della sicurezza nazionale lo Stato non rinuncia fondamentalmente ad alcun potere di quelli nel novero della "vecchia" *golden share*, per quanto riguarda gli altri settori di rilevanza strategica i poteri sono esercitabili solo in caso di operazioni straordinarie, e

aveva deferito per la violazione degli articoli 43 e 56 del Trattato CE riguardanti rispettivamente la libertà di stabilimento e la libertà di circolazione di capitali.

possono consistere, a seconda dei casi e al ricorrere di determinate condizioni, nella facoltà di opporsi e/o porre il veto e/o dettare condizioni alla realizzazioni delle operazioni straordinarie, e comunque solo nel momento in cui tali operazioni possano costituire una “minaccia di grave pregiudizio” per gli interessi pubblici relativi al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti. La sostanziale differenza della disciplina vigente rispetto a quella previgente consiste, inoltre, nella previsione di una consistente attenuazione dei poteri di intervento dello Stato qualora gli operatori economici a cui porre il veto o opporre l’acquisizione siano provenienti da Paesi dell’Unione Europea, scongiurando in tal modo il rischio di incompatibilità con il principio della libertà di stabilimento, tutelata dall’articolo 49 del TFUE (ex. Art 43 TCE)⁴⁵.

2.3 Lo Stato regolatore e gli organismi di regolazione

2.3.1 Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore

Il fenomeno delle privatizzazioni degli anni '90 ha rappresentato una radicale inversione di tendenza rispetto al ruolo che lo Stato ha ricoperto nell’economia italiana durante la gran parte del secolo scorso. Questo infatti rappresenta il passaggio dal c.d. Stato “imprenditore” allo Stato “regolatore”.

⁴⁵ La libertà di stabilimento, infatti, è tutelata solo per gli operatori residenti in Paesi dell’Unione Europea, mentre la libertà di circolazione dei capitali si estende a Paesi extra-europei. Per un approfondimento, si veda la *nota 42*.

Se nel primo ventennio del secolo si è parlato di “Stato di diritto”, il cui ruolo si limitava a quello di codificare un sistema organico di diritti e doveri formali in base al quale regolare i rapporti tra gli individui e tra le istituzioni, salvaguardando la supremazia del diritto e delle connesse libertà dell’uomo, compresa quella di iniziativa economica privata, in risposta alla crisi del 1929 si è ritenuto indispensabile un pervasivo intervento dello Stato nell’economia, attraverso il sistema degli enti pubblici, al fine di garantire stabilità economica e sociale e favorire la ripresa: è in questo contesto che si afferma il ruolo dello Stato come “imprenditore”.

Le radici per l’affermazione dello Stato “imprenditore” si rinvengono nella convinzione che l’industrializzazione e la modernizzazione del Paese dovesse obbligatoriamente necessitare dell’intervento e delle risorse dello Stato, data la diffidenza dei risparmiatori italiani per ogni impiego finanziario e lo stato ancora embrionale dei mercati finanziari italiani.

Il primo passo per l’affermazione dello Stato “imprenditore” si ha con la nascita dell’IRI, acronimo di Istituto di Ricostruzione Industriale, nato per iniziativa del governo fascista con il D.L. del 23/01/1933. L’IRI nasceva come “ente di salvataggio” e, quindi, come ente temporaneo con il compito di evitare il fallimento delle principali banche italiane e con esse il crollo dell’economia, in crisi dopo la caduta di Wall Street del 1929. Dopo aver evitato il crollo dell’economia rilevando i pacchetti azionari detenuti dalle banche in imprese in crisi e attuando un piano di risanamento per tali imprese, l’IRI sarebbe stato destinato a sciogliersi con il superamento della crisi attraverso lo smobilizzo delle stesse partecipazioni precedentemente acquisite. Contrariamente a

quanto previsto originariamente, però, il governo trasformò nel 1937 l'IRI in ente pubblico permanente che, restando in piedi anche dopo la caduta del Fascismo e l'avvento della Repubblica, sarà liquidato solamente nel 2002.

Attraverso l'IRI lo Stato italiano rilanciò e modernizzò l'economia italiana e permise lo sviluppo del capitalismo nazionale. Nel dopoguerra l'IRI divenne il primo gruppo industriale italiano, con partecipazioni in imprese dei settori più disparati (telecomunicazioni, trasporti, finanza, industria automobilistica, alimentare, chimica, informatica ecc.), con il merito di favorire lo sviluppo infrastrutturale e l'industria italiana che necessitava di risorse che nessun privato aveva o sarebbe stato disposto ad investire.

Oltre all'IRI in risposta alla crisi del '29 venne istituito l'IMI (Istituto Mobiliare Italiano), istituto finanziario che, con il compito di dare il credito a attività industriali, contribuì, prima, al salvataggio dell'economia nazionale in seguito alla crisi del 1929 e, nel dopoguerra, ebbe il merito di finanziare imprese pubbliche e private per la realizzazione dei grandi impianti, sostenendo fortemente l'industria pesante che necessitava di ingenti risorse di cui poteva disporre solamente un ente statale⁴⁶.

L'azione dello Stato imprenditore non si limita certo all'azione di IRI e IMI: nel 1953 nasce l'ENI, acronimo di Ente Nazionale Idrocarburi, che, a differenza di IRI, non ha un campo d'azione polisetoriale, ma limitato alle partecipazioni statali nel settore dell'industria petrolifera e nei settori ad essi collegati, e che si

⁴⁶Risale al 1936 la Legge bancaria che sancisce la separazione tra banca e industria e tra credito a breve termine e credito a lungo termine. Per evitare che una nuova crisi dell'industria coinvolgesse nuovamente le banche e mettesse in pericolo l'economia nazionale, per via dell'interesse pubblico che lo Stato ha verso la tutela del risparmio, viene vietato alle banche di investire nei settori industriali e di concedere crediti a lungo termine alle imprese, relegando questo ruolo di "investitore" altri istituti come ad esempio IRI e IMI.

afferma fino a diventare uno dei primi gruppi petroliferi mondiali; un anno prima nasceva l'EFIM (Ente Partecipazioni e Finanziamento Industrie Manifatturiere) con il compito di finanziare l'industria metallurgica e meccanica, e poi ancora l'EGAM (Ente Gestione Attività Minerarie) con partecipazioni nel settore minerario, senza dimenticare l'ENEL (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica), che seppur a differenza degli enti pubblici succitati non fa parte di quella schiera che detengono partecipazioni statali in imprese del settore di riferimento, si afferma e acquista caratura internazionale, grazie alla posizione di monopolista pubblico per le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica.

Praticamente lo Stato italiano era l'azionista principale in ogni settore strategico dell'economia nazionale, consentendone, nel bene e nel male, lo sviluppo.

Tale sistema, capace di assicurare all'Italia una crescita addirittura superiore a quelli degli altri Paesi industriali, rinuncia tuttavia a qualsiasi disegno di regole concorrenziali per i mercati e di riforme atte a rinnovare l'amministrazione pubblica, entrando progressivamente in crisi fino ad essere completamente sovvertito dai processi di privatizzazione e liberalizzazione dei primi anni '90⁴⁷.

Un'analisi sintetica, ma efficace, delle ragioni della crisi di questo modello di "Stato imprenditore" che stanno alla base di questa inversione di tendenza, ci

⁴⁷ Per un ampio approfondimento del tema, si veda FABRIZIO BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Donzelli editore, Roma, 1999.

viene data dall'OCSE⁴⁸ che nel delineare i problemi di regolazione in Italia “derivanti da atteggiamenti e pratiche anti-mercato” ci fornisce un'istantanea⁴⁹ sulla situazione italiana del secolo scorso:

“il governo centrale esercitava un controllo pervasivo sulla maggior parte dei settori industriali. Prima della Seconda guerra mondiale, i cartelli e i sistemi di protezione impedivano la concorrenza e scoraggiavano l'innovazione; i principali settori industriali, quali quello degli autoveicoli, delle gomme, dell'acciaio e della cantieristica navale, erano virtualmente dei monopoli. Dopo la guerra, le strutture politiche vennero trasformate radicalmente. Durante la ricostruzione, vi furono alcuni segnali di riforma anche della politica economica (decisione di porre fine ai controlli sui prezzi e aprire al commercio estero). Tuttavia il settore delle imprese statali rimase ampio. Esso divenne sempre più inefficiente negli anni '60 e '70, quando le imprese venivano gestite sulla base di obiettivi non solo aziendali ma anche politici. La mancanza di rigidi vincoli di bilancio diminuì progressivamente gli incentivi a preservare e migliorare la redditività delle aziende. La lunga abitudine al sostegno statale creò rischi di corruzione che minarono il processo competitivo: pareva che tutte le aziende statali fossero tutelate rispetto alla possibilità di un fallimento (Clark, 1996)⁵⁰.

A partire dagli anni '90 assistiamo così ad una progressiva retrocessione dello

⁴⁸ OCSE sta per “Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico”, conosciuta in campo internazionale come OECD, “Organisation for Economic Co-operation and Development”.

⁴⁹ Tale documento dell'OCSE viene definito allo stesso modo “una istantanea in termini sintetici, ma efficaci”, dal volume ENZO CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia: diritto pubblico dell'economia*, G.Giappichelli editore, Torino, 2009, p.5.

⁵⁰ OCSE, *Review dell'Ocse della riforma della regolazione in Italia*, 2001.

Stato dai settori di produzione, e, in linea con i principi della libera concorrenza del mercato unico europeo, si afferma l'idea che lo Stato debba essere non gestore ma "regolatore" del sistema economico, e debba "limitarsi" a dettare regole generali di comportamento dei soggetti che operano nei diversi settori economici garantendo il corretto funzionamento del mercato e la mancanza di alterazioni dei meccanismi concorrenziali, senza però intervenire direttamente. Viene sancito, dunque, il passaggio dal c.d. Stato "imprenditore" al c.d. Stato "regolatore".

2.3.2 Le autorità di regolazione

Il passaggio dallo Stato "imprenditore" allo Stato "regolatore" rende necessaria l'istituzione di autorità di regolazione dotate di altissima competenza tecnica, al fine di soddisfare l'esigenza di regolare e controllare i vari settori economici in cui la retrocessione dello Stato monopolista, a favore della creazione di un mercato concorrenziale, comporta la necessità di instaurare nuovi assetti istituzionali: il processo di liberalizzazioni dei mercati fa sì che il nuovo assetto istituzionale preveda che gli operatori economici, sia pubblici che privati, agiscano sul mercato sotto il controllo di apposite autorità indipendenti e autonome rispetto sia al potere politico e all'apparato amministrativo e sia ai soggetti destinatari delle misure di regolamentazione, al fine di assicurare la "neutralità" rispetto agli interessi da tutelare e di evitare conflitti d'interesse propri della paradossale situazione in cui il soggetto regolatore è anche oggetto della regolazione stessa. Tale situazione di conflitto di interessi può porsi potenzialmente in essere nel momento in cui l'operatore economico

oggetto di regolazione è un ente pubblico o, più probabilmente, un ente di diritto privato, ma a partecipazione completamente statale. Al fine di scongiurare tale situazione, viene enfatizzata la netta distinzione dei ruoli tra soggetto pubblico regolatore e impresa regolata, seppur pubblica: il regolatore deve perseguire obiettivi di tutela degli interessi degli utenti e del corretto funzionamento del mercato mantenendo una posizione “super partes”, mentre l’operatore economico, seppure a partecipazione pubblica, deve perseguire obiettivi propriamente aziendali e non può influire in nessun modo sull’attività di regolazione o sull’azione di governo.

Permutate dall’esperienza delle “*independent regulatory agencies*” statunitensi, in Italia il legislatore fa cenno per la prima volta in maniera sistematica alle autorità indipendenti di regolazione qualche anno prima dell’inizio del processo delle liberalizzazioni: la Commissione per la modernizzazione delle istituzioni (c.d. Commissione Piga), in una relazione sulla riforma dell’amministrazione centrale, ravvisava, già nel 1985, l’esigenza di una nuova tipologia di amministrazioni all’interno dell’ordinamento “ad alto tasso d’imparzialità”, con il fine solo di “tutelare imparzialmente gli interessi dei cittadini”, tutelandone “l’affidamento nei confronti di strutture economiche particolarmente forti ed influenti”⁵¹. E’ figlia di tale esigenza la nascita dell’ Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap)⁵², della Commissione

⁵¹ *COMMISSIONE PER LA MODERNIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI, Relazione sulla riforma dell’amministrazione centrale*, 18 giugno 1985, Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione, 1985, p.85 e ss..

⁵² L’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) nasce con la legge 12 agosto 1982, n. 576 , e dal 2012 viene sostituita in tutti i suoi poteri e funzioni dall’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), con il D.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito nella Legge 135/12.

Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)⁵³, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)⁵⁴ e di tutte le autorità di settore dei servizi di pubblica utilità come l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG)⁵⁵, l'Autorità di regolazione dei trasporti⁵⁶ o l'Autorità garante delle comunicazioni (Agcom)⁵⁷.

Dato l'oggetto di questo studio, il nostro interesse verte particolarmente sulle autorità per i servizi di pubblica utilità, i cui principi di carattere generale, tesi a garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza, si rinvengono nella Legge n.481/1995.

La succitata legge delinea, innanzitutto, i valori che sottendono l'azione generale delle Autorità di settore: la tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori e, nello specifico, la qualità, la fruibilità e la non discriminazione in base all'ubicazione geografica dei servizi loro offerti dalle imprese, oltre che

⁵³ La Consob, la cui attività è volta alla tutela degli investitori, all'efficienza, alla trasparenza e allo sviluppo del mercato mobiliare italiano, è istituita già con la Legge n.216 del 7 giugno 1974 e assume personalità giuridica e piena autonomia con la Legge n.281 04/06/1985.

⁵⁴ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nota anche come Antitrust, nasce con la Legge n.287 del 10/10/1990. L'AGCM ha assunto un ruolo di particolare rilevanza, anche per via del valore che questa tutela (la concorrenza appunto, considerata "valore dominante" in ambito comunitario). L'AGCM interviene in caso di violazione dei divieti di intese anticoncorrenziali tra imprese, di abusi di posizione dominante e di concentrazioni in grado di creare o rafforzare posizioni dominanti dannose per la concorrenza; dal '92 ha il compito di intervenire in caso di pubblicità ingannevole delle aziende e dal 2007 i suoi compiti vengono resi dinamici attraverso la previsione di contrastare tutte le pratiche commerciali ritenute scorrette.

⁵⁵ L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) è istituita dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. Per un approfondimento del tema si rimanda al *capitolo 3, par. 3.1.3*.

⁵⁶ L'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti, competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, è la più recente tra le authorities. È stata istituita dall'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. "Salva-Italia"), come modificato dall'art. 36 del successivo decreto-legge n. 1/2012 (c.d. "liberalizzazioni").

⁵⁷ L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) è istituita dalla legge 249 del 31 luglio 1997.

l'economicità delle attività di impresa in questione, contemperando gli obiettivi degli operatori economici con i valori di interesse generale.

Vengono poi definite le funzioni e i poteri delle autorità. Questi consistono in poteri di osservazione e proposta al Governo, al Parlamento e ai Ministri riguardo ai servizi di loro competenza; poteri di regolamentazione che riguardano principalmente le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti, la determinazione delle tariffe e i livelli qualitativi del servizio; poteri ispettivi e sanzionatori, funzionali al controllo sul funzionamento del mercato nel suo complesso e poteri relativi alle determinazioni tariffarie⁵⁸.

L'affidamento di tali poteri alle autorità indipendenti ha creato non pochi dibattiti in passato, per via della difficoltà di inquadrare le autorità all'interno degli organismi statali e amministrativi preesistenti. Tuttavia, anche se non vi sono chiari riferimenti costituzionali riguardanti la loro esistenza e la possibilità di conferire poteri a tali autorità, una lettura dinamica dell'articolo 41⁵⁹ della Costituzione permette di rinvenire un possibile presupposto costituzionale. Il terzo comma dell'articolo 41, infatti, appare dinamico e aperto a nuovi strumenti di intervento dello Stato nell'economia purché siano riconducibili ai programmi e ai controlli determinati dalla legge affinché "l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

⁵⁸ Come metodo di determinazione e di revisione delle tariffe viene utilizzato il *price-cap*. Questo generalmente implica la determinazione di tetto massimo di prezzo, che risulti inferiore a quello che il monopolista non regolato fisserebbe e che quindi si avvicina il più possibile (rispettando naturalmente il vincolo di copertura dei costi con i ricavi) al prezzo ideale in un mercato concorrenziale.

⁵⁹ "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali." Articolo 41, Costituzione italiana.

Nonostante l'indipendenza e l'autonomia delle autorità rispetto al governo e agli altri organismi statali, la loro attività si può configurare come un intervento pubblico nell'economia a fini sociali.

Dato il principio di favorire mercati fortemente competitivi e tutelare il valore della concorrenza, l'attività di regolazione è limitata ai soli segmenti di un servizio che, oltre ad essere caratterizzati da preminente interesse generale, manifestino condizioni di monopolio naturale. Attraverso l'azione delle autorità di regolazione si garantisce il corretto funzionamento dei mercati, che è quindi da considerarsi non un prodotto esclusivo degli operatori del mercato stesso, ma il risultato della corretta interazione tra istituzioni pubbliche e operatori del mercato. Il comportamento degli operatori in sé, difatti, se non arginato da regole fissate dall'autorità pubblica, tenderebbe ad essere anticoncorrenziale, ponendosi in contrasto con il perseguimento dei valori promossi dall'Unione.

Il nuovo ruolo dello Stato non determina, così, un'erosione della propria importanza, né una ritirata dell'intervento pubblico, bensì un significativo cambiamento di forma⁶⁰.

⁶⁰ A tal proposito, è significativo quanto ritenuto da Sabino Cassese, il quale afferma che lo Stato "ben lungi dal recedere, si organizza ed interviene in altro modo. Il riordino dei governi nazionali comporta nuovi legami internazionali, plurilaterali e bilaterali, sovranazionali, generali e di settore; non ne attenua il peso, ma lo distribuisce in modo diverso". S.CASSESE, *Stato e industria nell'ultimo quarto di secolo*, in *Venticinque anni di "industria" italiana*, *L'industria*, 2001, p.705

CAPITOLO III

LA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO DEL GAS

3.1 Il settore dell'energia elettrica e del gas naturale

3.1.1 Cenni generali

Prima di addentrarci nel tema delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni del settore del gas naturale, appare indispensabile comprendere qual è l'interdipendenza, quali le differenze e le affinità, tra questo settore e quello dell'energia elettrica.

I due mercati, pur riportando significative differenze, sono stati considerati nel tempo così simili da essere spesso oggetto di una stessa disciplina normativa e condividere, in alcuni Paesi come l'Italia, la medesima autorità di regolazione⁶¹.

Innanzitutto, entrambi i mercati appartengono alla “categoria” dei settori di servizi pubblici a rete⁶² caratterizzati dalla necessità di una ingente e indispensabile infrastruttura fisica di rete, per cui è più opportuno parlare di “segmenti di mercato”, piuttosto che di “mercato elettrico” o di “mercato del gas”, data la segmentazione del settore in una pluralità di mercati per ciascuno

⁶¹ L'autorità indipendente di regolazione per il settore dell'energia elettrica e per il gas è l'AEEG, acronimo di Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481. Con il decreto n.201/11, convertito nella legge n. 214/11, a tale Autorità sono state attribuite competenze anche in materia di servizi idrici. Torneremo in maniera più approfondita sull'argomento nel *paragrafo 3.1.3*.

⁶² I servizi pubblici a rete e l'infrastruttura di rete sono già stato parzialmente definiti nel *paragrafo 1.2 del capitolo I*.

dei quali l'ordinamento stabilisce soggetti e attività che vi rientrano. In entrambi i settori sussistono le condizioni per l'esistenza di un monopolio naturale che concerne la gestione dell'infrastruttura, per cui è opportuno permettere al gestore monopolista di raggiungere economie di scala e di scopo, evitando la duplicazione della rete che risulterebbe oltremodo diseconomica e dannosa dal punto di vista ambientale, oltre che inopportuna dal punto di vista tecnico. Come già detto in precedenza⁶³, l'esistenza di tali condizioni di monopolio naturale ha giustificato, in passato, la presenza di un operatore monopolista verticalmente integrato che gestiva tutte le fasi della filiera, dalla produzione alla distribuzione. Grazie all'evoluzione tecnologica, tuttavia, è possibile scomporre la filiera in più segmenti e circoscrivere l'esistenza del monopolio alla sola gestione dell'infrastruttura, garantendo invece l'apertura del mercato alla concorrenza, relativamente a quei settori della filiera in cui non sussistono tali condizioni di monopolio naturale⁶⁴. La volontà, così, in un settore come nell'altro, resta quella di aprire gradualmente il mercato alla concorrenza garantendo il diritto di accesso, secondo il principio del "*Third Party Access*", a tutti gli operatori che, al fine di scongiurare conflitti d'interesse dovuti alla mancanza di indipendenza, devono essere soggetti giuridici distinti rispetto al gestore unico della rete.

Tale indipendenza, tuttavia, è tutt'altro che pienamente raggiunta, in un settore come nell'altro, rimarcando un nuovo elemento comune tra i due settori: la liberalizzazione e la costituzione di mercati pienamente concorrenziali sono

⁶³ Capitolo 1, paragrafo 1.2.

⁶⁴ Per un approfondimento del tema, DE NARDIS SERGIO, *Le privatizzazioni italiane, ricerca centro studi Confindustria 2000, Il Mulino*

obiettivi ancora non totalmente raggiunti. La presenza di un ex monopolista verticalmente integrato e l'ancora attuale esigenza di un monopolista della rete hanno senz'altro limitato lo sviluppo di un adeguato mercato concorrenziale; la separazione tra operatori impegnati in diversi segmenti si è limitata ad essere spesso una separazione meramente giuridica; inoltre, la scarsità di infrastrutture ha costretto spesso il potere pubblico a stipulare accordi commerciali tra le parti a lungo termine, sancendo la nascita di vincoli di dipendenza tra operatori economici e potere pubblico.

Proprio questi ultimi motivi succitati sono probabilmente la causa, insieme alle caratteristiche tecniche del settore, del minor successo delle liberalizzazioni nel settore del gas rispetto al settore dell'energia elettrica, delineando, così, le prime significative differenze tra i due settori per via dell'acuirsi delle suddette condizioni limitative della concorrenza nel caso del mercato del gas.

Anche se il gas, a differenza dell'energia elettrica, è potenzialmente stoccabile e immagazzinabile, così da poter soddisfare eventuali eccessi di domanda⁶⁵, l'incertezza negli approvvigionamenti rende necessario un significativo intervento pubblico per garantire la fornitura del servizio principalmente nel segmento *upstream*, riguardante cioè l'esplorazione, la perforazione e l'estrazione. Tale circostanza, a sua volta, rende necessari accordi di lungo termine tra imprese e poteri pubblici, oltre che la stipulazione di contratti *take or pay* tra fornitori e imprese spesso statali, che prevedono l'obbligo per l'acquirente di corrispondere comunque, interamente o parzialmente, il prezzo di una quantità minima di gas fissata dal contratto, anche nell'eventualità che il

⁶⁵Sul tema si veda: PAOLO DE CARLI, LAURA AMMANNATI, MARIA AGOSTINA CABIDDU, *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Giuffrè editore, 2001.

gas non venga ritirato, determinando un freno ulteriore per lo sviluppo di un mercato realmente concorrenziale⁶⁶.

Inoltre, il monopolio naturale della rete di trasporto occupa nel settore del gas una parte preponderante della struttura industriale, facendo sì che il peso del monopolista di rete sia significativo all'interno del settore e che questo continui a vantare un forte potere contrattuale nei confronti degli operatori, sia all'ingrosso che al dettaglio, scoraggiando l'ingresso di nuovi concorrenti indipendenti rispetto al gestore.

3.1.2 Inquadramento normativo

Appare addirittura superfluo sottolineare come i settori presi in oggetto siano da considerarsi settori di fondamentale importanza strategica, che, per tale ragione, sono stati caratterizzati da un ingente intervento da parte dello Stato, al fine di garantirne il funzionamento. Anche per questo motivo il processo di erosione dei monopoli nazionali e di apertura alla concorrenza ha subito notevoli resistenze da parte degli Stati membri, restii a rinunciare all'autonomia decisionale in settori di cotanta importanza.

La presenza dello Stato in tali settori trova finanche presupposto costituzionale nel già citato articolo 43, che prevede "ai fini di utilità generale" la possibilità di "riservare allo Stato" imprese "che si riferiscono a fonti di energia" e ammettendo, dunque, la possibilità di istituire nel settore del gas e in quello dell'energia elettrica regimi di riserva statali. La presenza dello Stato in tali

⁶⁶ Nel caso dell'energia elettrica, invece, il mercato è molto meno rigido, rientrando nella categoria dei mercati spot, in cui per definizione lo scambio dei prodotti trattati avviene con liquidazione immediata, consentendo addirittura operazioni orarie.

settori è comunque da collocarsi all'interno di un quadro comunitario di politica energetica comune, che vede i suoi albori già nel 1951 con l'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) mediante il Trattato di Parigi e, successivamente, con il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) nel 1957⁶⁷ al fine di coordinare tra i Paesi firmatari i programmi di ricerca, le conoscenze, le infrastrutture e il finanziamento dell'energia nucleare, allo scopo di promuoverne un uso pacifico.

Nonostante nei decenni che seguono l'esigenza di una politica energetica comune a livello europeo si sia manifestata fortemente, come ad esempio dopo la crisi petrolifera del 1973 che mise in luce il problema della dipendenza energetica dell'Europa dall'estero, solamente dagli anni '90 viene riconosciuta espressamente una generale competenza comunitaria in materia energetica.

In seguito alla modifica del Trattato che istituisce la Comunità Europea del 1992 con gli accordi di Maastricht, si dispone nell'articolo 3 del nuovo Trattato, lettera u⁶⁸, che tra le attribuzioni della Comunità europea vi sono le "misure in materia di energia". Lo stesso articolo, inoltre, prevede nella lettera o, tra i compiti comunitari, quello dell'"incentivazione della creazione e dello sviluppo delle reti transeuropee", riferendosi, dunque, anche alle reti tipiche del settore

⁶⁷ Il trattato istitutivo dell'Euratom costituisce insieme al Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea, i Trattati di Roma del 1957, considerati la base da cui si è istituita poi l'Unione Europea così come oggi è strutturata.

⁶⁸ Articolo 3 del TCE comma 1 afferma che : "ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato: [...] u) misure in materia di energia, protezione civile e turismo". L'articolo 2 richiamato dal comma 1 dell'articolo 3 stabilisce i fini che la Comunità europea deve promuovere mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4.

energetico, quali gasdotti e elettrodotti.

Tali principi sono stati poi ribaditi e rafforzati con il Trattato di Lisbona che prevede che l'UE debba adottare misure a livello europeo per :

- garantire il buon funzionamento del mercato dell'energia;
- garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico;
- promuovere l'efficienza energetica;
- promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

L'intervento diretto dell'Unione Europea, tuttavia, è limitato ai casi in cui è in grado di agire in modo più efficace rispetto agli Stati membri secondo il principio di sussidiarietà e, in virtù dell'importanza del settore, la sovranità nazionale può essere limitata in materia di fonti di approvvigionamento energetico dall'Unione Europea solo in caso di unanimità degli Stati Membri e per motivi ambientali⁶⁹.

Inoltre, ancora in virtù dell'importanza dell'approvvigionamento energetico e dell'interesse collettivo che sottende a tali servizi, il Trattato di Lisbona fa riferimento allo "spirito di solidarietà" che deve prevalere tra gli Stati membri nell'attuazione della politica energetica europea.

Accanto a tali principi "generali" volti alla realizzazione di meccanismi di cooperazione e concertazione in materia energetica tra Stati e Comunità europea, l'Unione europea ha promosso, anche in questo settore, il valore della concorrenza, attraverso direttive di liberalizzazione emanate dal Parlamento e dal Consiglio Europeo, la cui verifica di recepimento da parte degli Stati membri spetta alla Commissione Europea, con gli obiettivi

⁶⁹ Articolo 192 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)

sostanziali di:

- superare il monopolio relativamente ai segmenti in cui non vi sono le condizioni di monopolio naturale, aprendo alla concorrenza le fasi della produzione e della vendita diretta, perseverando, invece, con un pervasivo controllo pubblico sul gestore della rete e del dispacciamento;
- garantire la libertà di scelta del fornitore per gli utenti eleggibili (grandi utenti con rilevanti consumi annui), e successivamente per tutti gli utenti, compresi i consumatori finali;
- perseguire, con riferimento alle imprese integrate, la separazione contabile e gestionale in base alle diverse attività della filiera.

Per quanto riguarda la disciplina del gas le direttive di riferimento sono la n.94/22/CE, recepita dal d.lgs. 25 novembre 1996, n.625, limitatamente alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, e successivamente la n.98/30/CE, attuata a livello nazionale con il d.lgs. 23 maggio 2000, c.d Decreto Letta⁷⁰, secondo i principi fissati nell'art.41 l. 17 maggio 1999, n. 144⁷¹. Quest'ultima direttiva (la

⁷⁰ Il Decreto prende il nome dall'allora Ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato Enrico Letta.

⁷¹ Si ritiene utile riportare integralmente il punto 1 dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n.144, perché chiaro ed esplicativo ai fini della trattazione del tema.

“Al fine di promuovere la liberalizzazione del mercato del gas naturale, con particolare riferimento all'attività di trasporto, stoccaggio e distribuzione, il Governo e' delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per dare attuazione alla direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, e ridefinire

n.98/30/CE) è successivamente abrogata dalla direttiva 2003/55/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, recepita con la legge 23 agosto 2004, n.239, relativa al “riordino del settore energetico” e alla “delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia”.

Per quanto riguarda il mercato elettrico, la disciplina normativa risale allo stesso periodo; la direttiva di riferimento è la n.96/92/CE recepita dal d.lgs. 16 marzo 1999 n.79 (c.d Decreto Bersani⁷²), superata e implementata dalla

conseguentemente tutte le componenti rilevanti del sistema nazionale del gas, ivi incluse quelle relative al servizio di pubblica utilità, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che l'apertura del mercato del gas naturale avvenga nel quadro di regole che garantiscano, nel rispetto dei poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, lo svolgimento del servizio pubblico, compresi i relativi obblighi, l'universalità, la qualità e la sicurezza del medesimo, l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi;

b) prevedere che, in considerazione del crescente ricorso al gas naturale e per conseguire un maggiore grado di interconnessione al sistema europeo del gas, le opere infrastrutturali per lo sviluppo del sistema del gas siano dichiarate di pubblica utilità nonché urgenti e indifferibili a tutti gli effetti della legge 25 giugno 1865, n. 2359;

c) eliminare ogni disparità normativa tra i diversi operatori nel sistema del gas, garantendo, nei casi in cui siano previsti contributi, concessioni, autorizzazioni o altra approvazione per costruire o gestire impianti o infrastrutture del sistema del gas, uguali condizioni e trattamenti non discriminatori alle imprese;

d) prevedere misure affinché nei piani e nei programmi relativi ad opere di trasporto, di importazione e di stoccaggio di gas sia salvaguardata la sicurezza degli approvvigionamenti, promossa la realizzazione di nuove infrastrutture di produzione, stoccaggio ed importazione, e favorito lo sviluppo della concorrenza e l'utilizzo razionale delle infrastrutture esistenti;

e) prevedere che le imprese integrate nel mercato del gas costituiscano, ove funzionale allo sviluppo del mercato, società separate, e in ogni caso tengano nella loro contabilità interna conti separati per le attività di importazione, trasporto, distribuzione e stoccaggio, e conti consolidati per le attività non rientranti nel settore del gas, al fine di evitare discriminazioni o distorsioni della concorrenza;

f) garantire trasparenti e non discriminatorie condizioni per l'accesso regolato al sistema del gas;

g) stabilire misure perché l'apertura del mercato nazionale del gas avvenga nel quadro dell'integrazione europea dei mercati sia per quanto riguarda la definizione dei criteri per i clienti idonei su base di consumo per località, sia per facilitare la transizione del settore italiano del gas ai nuovi assetti europei, sia per assicurare alle imprese italiane, mediante condizioni di reciprocità con gli altri Stati membri dell'Unione europea, uguali condizioni di competizione sul mercato europeo del gas”.

⁷² Il decreto prende il nome dal Ministro dell'Industria dell'epoca, Pier Luigi Bersani.

direttiva 2003/54/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica recepita con la legge del 23 agosto 2004, n.239.

3.1.3 L'autorità per l'energia elettrica ed il gas

I processi di liberalizzazione promossi dall'Unione Europea, come per ogni settore, si completano con la nascita di un'autorità indipendente di regolazione del settore, che avviene in Italia per il settore dell'energia e del gas con la Legge 14 novembre 1995 n.481, con la quale si istituisce l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG).

L'AEEG ha le funzioni tipiche delle autorità di regolazione, ossia quelle di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo, perseguendo le proprie finalità in maniera indipendente, ma osservando gli indirizzi di politica generale formulati dal Governo⁷³.

Trattasi di un organo collegiale, composto da un Presidente e quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere vincolante, a maggioranza dei 2/3 dei componenti delle Commissioni parlamentari competenti⁷⁴, su proposta del Ministro dello Sviluppo economico e con approvazione dal Consiglio dei Ministri. La maggioranza "qualificata" è finalizzata a garantire un gradimento bipartisan allo scopo di svincolare

⁷³ Articolo 1, comma 1, legge 481/95, coerentemente ai principi fortemente affermati in più articoli della Costituzione, specie nel Titolo III riguardante i Rapporti economici.

⁷⁴ Art. 2, c. 7, l. 481/95

l'Autorità dal potere politico e partitico, coerentemente con i principi di indipendenza e autonomia propri di ogni organismo di regolazione. Un'ulteriore garanzia di indipendenza rispetto alle Camere e al Governo, viene data inoltre dalla durata del mandato, che è di 7 anni (scollegata appunto con quella delle "normali" legislature), e dall'impossibilità di essere riconfermati.

I componenti e i funzionari dell'Autorità, che sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore⁷⁵, inoltre, nell'esercizio delle loro funzioni sono pubblici ufficiali, sono tenuti al segreto d'ufficio⁷⁶ e sono soggetti a regimi stringenti di incompatibilità con altre attività lavorative, esteso anche ai 4 anni successivi la fine dell'incarico, a pena di sanzione amministrativa pecuniaria oltre che di decadenza vigente per la durata della carica⁷⁷.

L'indipendenza e l'autonomia dell'Autorità sono rafforzate dall'autonomia amministrativa, organizzativa e persino finanziaria di cui gode l'autorità, dato che si prevede che le risorse per il suo funzionamento non provengano dal bilancio dello Stato ma da un contributo sui ricavi degli operatori regolati.

Le decisioni, che, per dovere di trasparenza, vengono adottate in conformità a regolamenti interni e norme vigenti in materia di funzionamento generale della Pubblica amministrazione, nel rispetto di criteri di efficienza e trasparenza, soggette ad un regime di pubblicità legale, consistono in provvedimenti riguardanti:

- le tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture, garanzia della parità d'accesso,

⁷⁵ Art. 2, c. 8, l. 481/95

⁷⁶ Art. 2, c. 31, l.481/95

⁷⁷ Art. 2, c. 8 e 9, l.481/95

la promozione, attraverso la regolazione incentivante, di investimenti con particolare riferimento all'adeguatezza, l'efficienza e la sicurezza;

- la pubblicità e la trasparenza delle condizioni di servizio;
- la promozione dei più alti livelli di concorrenza e dei più adeguati standard di sicurezza negli approvvigionamenti, con particolare attenzione all'armonizzazione della regolazione per l'integrazione dei mercati e delle reti a livello internazionale;
- la definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi per gli aspetti tecnici, contrattuali e per gli standard di servizio;
- la promozione dell'uso razionale dell'energia, con particolare riferimento alla diffusione dell'efficienza energetica e all'adozione di misure per uno sviluppo sostenibile;
- la tutela dei consumatori, attraverso l'accrescimento di livelli di consapevolezza e di informazioni, l'aggiornamento trimestrale delle condizioni economiche di riferimento per i clienti che non hanno scelto il mercato libero e le sanzioni verso pratiche commerciali scorrette nei confronti degli utenti.

L'Autorità ha, inoltre, poteri consultivi e di proposta nei confronti di Parlamento e Governo, ai quali può formulare segnalazioni, proposte, valutazioni e proposte di modifiche legislative riguardanti le materie di competenza, ed ai quali è tenuta a presentare annualmente una Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta.

Coerentemente alla volontà di promuovere una politica energetica comune e di

favorire la cooperazione e la coordinazione tra i diversi Stati Membri in materia di energia, l'autorità collabora con gli organismi regolatori dei paesi europei ed extra europei, al fine di promuovere l'integrazione con i mercati dell'energia dei paesi limitrofi e raggiungere gli obiettivi di effettivo ed efficace funzionamento del mercato nazionale⁷⁸.

3.2 Il mercato del gas: la filiera

3.2.1 Quadro generale

L'industria nazionale del gas naturale è una filiera produttiva che presenta un elevato numero di segmenti di mercato, alcuni dei quali potenzialmente concorrenziali, altri, invece, necessariamente caratterizzati da monopolio.

I diversi segmenti sono delineabili in tre livelli distinti: l'approvvigionamento (consistente nella produzione e importazione di gas), il livello delle infrastrutture (le cui attività sono trasporto, stoccaggio, distribuzione primaria o secondaria) e commercializzazione (vendita ai clienti finali).

⁷⁸ Per la stesura del paragrafo 3.1.3, la fonte di riferimento è stata il sito ufficiale dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, www.autorita.energia.it

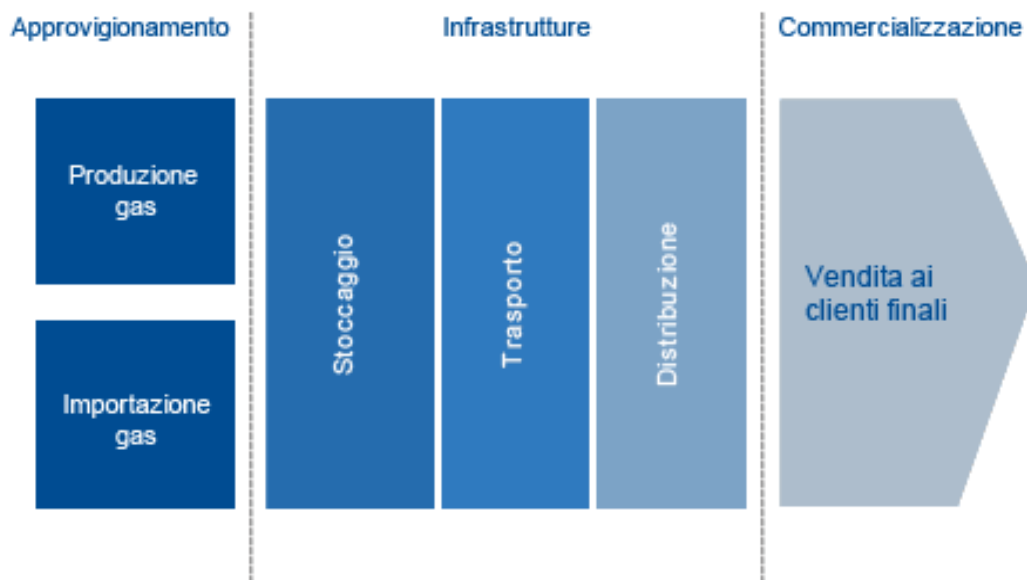


Figura 1: *La filiera del gas*. Fonte www.utilita.com

La filiera, così come rappresentata in *Figura 1*, può essere distinta in due fondamentali livelli: la fase “a monte”, c.d. *upstream*, e la fase “a valle”, c.d. *downstream*.

L'*upstream* comprende le attività di approvvigionamento (quindi sia l'attività di produzione, comprese le attività di ricerca e coltivazione di giacimenti, sia di importazione), di stoccaggio, di trasporto e di dispacciamento, mentre la fase *downstream* comprende l'attività di distribuzione e di commercializzazione.

La distinzione è rilevante, in quanto i due livelli sono soggetti a analisi economiche molto diverse, di cui lo stesso quadro normativo ha tenuto conto.

3.2.2 Approvvigionamento

Per quanto concerne la fase di approvvigionamento, facciamo riferimento sia alla produzione che all'importazione del gas, le quali attività possono svolgersi

potenzialmente attraverso meccanismi concorrenziali.

L'apertura di tali mercati a meccanismi concorrenziali ha tuttavia incontrato non pochi ostacoli, e non si può dire che abbia riscontrato effettivo successo, per via di una serie di motivi che sono di seguito esposti.

Limitatamente alle attività di ricerca e sfruttamento dei giacimenti, il diritto comunitario considera il settore degli idrocarburi (petrolio e gas naturale) in modo unitario, e prescrive, tramite la direttiva di riferimento 94/22/CE, la promozione dell'accesso non discriminatorio a tali attività a tutti i soggetti interessati⁷⁹, perseguendo, dunque, l'obiettivo di instaurare un mercato concorrenziale, seppur soggetto a regolazione da parte degli Stati Membri. Il legislatore nazionale recepisce tale direttiva con il d.lgs. 625/96, implementato successivamente con il d.lgs. 164/2000, meglio noto come Decreto Letta, stabilendo che il permesso di prospezione e di ricerca sia accordato a persone fisiche o giuridiche che abbiano capacità tecniche ed economiche adeguate mediante procedure trasparenti e concorrenziali⁸⁰. Una volta ottenuto il permesso di ricerca, che ha durata di sei anni, il titolare ha poi diritto ad ottenere la concessione ventennale di coltivazione nel caso in cui si rinvenga un giacimento⁸¹.

Nonostante tale impostazione teoricamente pro-concorrenziale, ad ENI sono stati riassegnati i permessi di ricerca e le concessioni di coltivazione, in virtù del principio dei diritti maturati in regime di esclusiva, degli investimenti già

⁷⁹ Art. 2, c. 2, dir. 94/22/CE

⁸⁰ Art. 4, d.lgs. 164/2000

⁸¹ Art.13, c.1, d.lgs. 625/96. Lo stesso comma ammette un diritto di proroga di 10 anni qualora sia necessario al fine di completare lo sfruttamento del giacimento, sempre che il concessionario abbia adempiuto a tutti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione.

effettuati e delle attività ancora in corso di realizzazione⁸², facendo sì che l'apertura effettiva a meccanismi concorrenziali sia circoscritta alle c.d. "aree residue" dismesse da ENI.

Anche per quanto riguarda l'altra fase dell'approvvigionamento, ossia quella dell'importazione, i processi di liberalizzazione non hanno portato allo sviluppo di un mercato effettivamente concorrenziale.

Va ricordato che, sia per il calo della produzione dei giacimenti italiani di gas naturale, sia per la crescita del consumo interno di energia, tenuto conto che il gas è impiegato non solo come combustibile o per uso domestico, ma anche e soprattutto nella generazione di elettricità⁸³, l'Italia è largamente dipendente dall'importazione di gas⁸⁴ per mezzo di gasdotti internazionali, del trasporto via mare come GNL e tramite terminali di rigassificazione. Nel segmento dell'importazione è determinante la forza contrattuale dei produttori che, essendo spesso residenti in paesi extra-comunitari, non subiscono né condizionamenti da parte dell'Unione Europea e né incentivi ad adottare politiche pro-concorrenziali. Per questo motivo nel settore della produzione di

⁸² Art. 24, d.lgs. 164/2000

⁸³ Nell'ultimo ventennio la domanda di gas è salita vertiginosamente, arrivando a coprire circa il 30% del fabbisogno energetico nazionale, e si stima che in pochi anni questo possa diventare la fonte principale di energia, superando persino il petrolio. Alla base di questo aumento vi è la volontà a livello europeo di attuare politiche di salvaguardia ambientale che mirano ad utilizzare forme di energia più pulita, tra cui rientra anche in parte il gas naturale, abbandonando sia l'energia nucleare, , anche alla luce dei disastri recenti prima di Černobyl' e poi di Funkushima, sia altri combustibili quali il petrolio che da anni ormai è considerata come una risorsa inquinante oltre che in esaurimento nel medio termine.

⁸⁴ Del gas utilizzato, solamente meno del 10% è prodotto interamente nel territorio nazionale, mentre la restante parte è d'importazione. Tale situazione non è una peculiarità italiana: tra i Paesi dell'Unione Europea solamente la Norvegia e l'Olanda sono in grado di soddisfare la propria domanda di gas naturale sulla base della produzione domestica, mentre tutti gli altri Stati Membri sono costretti a importare gas naturale da Paesi non facenti parte dell'UE, come ad esempio la Russia che dispone di dispone delle più vaste riserve accertate di gas naturale al mondo e il cui gas giunge in tutta Europa attraverso diversi grandi gasdotti.

gas naturale al di fuori dei Paesi dell'Unione non vige alcuna regolazione che miri a salvaguardare la concorrenza, e questo, associato all'esigenza di vendere tutto il prodotto estratto, induce le imprese esportatrici stesse a non concorrere tra loro ma a spartirsi i clienti preventivamente offrendo loro ingenti quantità (possibilmente fisse per lungo tempo) mediante la stipula di relazioni contrattuali bilaterali a lungo termine di tipo *take or pay*⁸⁵, rendendo difficile l'entrata di nuovi operatori nel settore. Oltre all'ostacolo dei contratti *take or pay*, in passato un altro "limite contrattuale" è stato costituito dall'esistenza delle c.d. "clausole di destinazione", progressivamente rimosse negli ultimi anni su iniziativa della Commissione europea. Tali clausole, estremamente lesive per la concorrenza, avevano il fine di scongiurare la possibilità di arbitraggio del compratore al quale veniva vietato di vendere all'estero il gas acquistato a prezzi superiori, ma anche quello di vietare ai produttori di stringere accordi con i concorrenti nazionali del compratore, impedendo di fatto l'ingresso di nuovi operatori nel mercato dell'approvvigionamento. Tali clausole sono state adottate in passato anche dalla russa Gazprom e dall'algerina Sonatrach, che risultano essere le maggiori fornitrici di gas naturale per l'Italia⁸⁶.

Va riconosciuto che in Italia lo sforzo di aprire il mercato

⁸⁵ I contratti di tipo *take or pay*, di cui si è già accennato nel *paragrafo 3.1.1 del capitolo III*, sono "contratti a lungo termine nei quali il prezzo è agganciato alle quotazioni del petrolio e prevedono una clausola che obbliga l'acquirente a corrispondere comunque, interamente o parzialmente, il prezzo di una quantità minima di gas fissata dal contratto anche nell'eventualità che il gas non venga ritirato. Sono comunque previsti meccanismi di compensazione per "recuperare" il divario di un periodo, ad esempio un anno, su quello successivo limitando così il rischio delle penali" Fonte: www.ilsole24ore.com.

⁸⁶ Il gas fornito ad imprese Italiane da Gazprom e Sonatrach è pari circa al 70% del totale del gas importato in Italia.

dell'approvvigionamento alla concorrenza avvenuto con il Decreto Letta, ha tentato di scardinare la posizione dominante dell'ex monopolista italiano ENI. Nel comma 3 dell'articolo 19 il decreto prevede la fissazione di un tetto massimo per l'approvvigionamento ad una sola impresa "direttamente o a mezzo di società controllate, controllanti o controllate da una medesima controllante" per un quantitativo pari al 61% dei consumi nazionali di gas naturale su base annuale⁸⁷.

La fissazione di tale tetto, tuttavia, ha consentito potenzialmente l'accesso di altri operatori nel campo dell'approvvigionamento, ma non ha garantito l'indipendenza dalle fonti rispetto all'ex monopolista ENI.

ENI, infatti, gode del vantaggio di aver sottoscritto contratti a lungo termine ben prima dell'avvio delle liberalizzazioni, cosicché, nonostante rispetti formalmente il divieto di approvvigionare gas naturale per oltre il 61% dei consumi nazionali, continua ad acquistare un quantitativo superiore al tetto fissato e lo rivende ai suoi stessi *competitors* nel mercato dell'approvvigionamento in Italia, facendo sì che questi ultimi restino comunque dipendenti dall'ENI stessa⁸⁸.

⁸⁷ L'articolo prevedeva originariamente un tetto del 75%, destinato a ridursi di due punti percentuali per anno a partire dal 2002 fino ad arrivare al 61% nel 2010.

⁸⁸ Il fatto che Eni rifornisca i suoi concorrenti fa sì che non vi possa essere effettiva concorrenza sui prezzi, che difatti risultano essere più alti della media europea. Allo stesso tempo, però, tale situazione è frutto tangibile delle regole del libero mercato, in cui la ragione degli scambi è la convenienza per tutti gli operatori che partecipano allo scambio. Nonostante, infatti, gli stessi *competitors* di ENI sul territorio nazionale siano costretti ad acquistare gas naturale dall'ENI stessa (o al massimo da Edison, altra società oltre ad ENI capace di importare gas naturale dall'estero), il sistema così configurato consente a tutti di ottenere dei margini di profitto: alle compagnie esportatrici, che vendono una grande quantità ad un unico importatore; ad ENI che oltre ad approvvigionare direttamente il territorio nazionale vende le quantità eccedenti il 61% ad altre imprese, approvvigionando indirettamente gas in Italia e sviando, così, al limite imposto del 61%; ai *competitors*, che acquistando gas naturale da ENI,

3.2.3 Lo stoccaggio

L'attività di stoccaggio consiste nell'immagazzinare, in strutture del sottosuolo (giacimenti, pozzi, ma anche centrali di stoccaggio e impianti di compressione e trattamento), il gas naturale precedentemente immesso in rete (prodotto sul territorio nazionale o importato dall'estero) e nel posticiparne e dilazionarne nel tempo l'utilizzo⁸⁹.

La funzione svolta dallo stoccaggio consiste quindi, in termini generali, nello svincolare la fruizione del gas dai tempi e dalle modalità dell'approvvigionamento ed a conferirgli flessibilità⁹⁰, garantendo la capacità di fronteggiare le fluttuazioni della domanda dovute all'alternanza delle stagioni⁹¹, alla loro variabilità e a altre situazioni eccezionali, come crisi internazionali o altre cause di interruzione della fornitura.

Se la prima direttiva europea in materia di liberalizzazione del mercato del gas (94/22/CE) non contempla alcun divieto riguardante la possibilità che imprese gestrici del trasporto e della trasmissione siano anche operanti nel mercato dello stoccaggio, con la direttiva 98/30/CE, recepita con il più volte citato Decreto Letta, si prevede, invece, la separazione contabile della attività di

riescono ad ottenere un prezzo più basso rispetto a quello che potenzialmente verrebbe richiesto dalle imprese esportatrici nel caso andassero loro stessi a richiedere quantità non elevate di gas da approvvigionare direttamente sul territorio nazionale.

⁸⁹Per maggiori approfondimenti tecnici, si vedano : *www.autorita.energia.it*; *Eni, Glossario dell'Industria Petrolifera*, 2002; *Eni, Dizionario tecnico per l'industria petrolifera*, Milano, 2003; *Eni, Gli idrocarburi: Origine Ricerca e Produzione*, 2004

⁹⁰ AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS, *Indagine conoscitiva sull'attività di stoccaggio di gas naturale, Allegato A*, 2009.

⁹¹ Le fluttuazioni dovute alla domanda stagionale vengono tipicamente soddisfatte immettendo gas nei giacimenti durante la stagione estiva ed erogandolo durante le stagioni più fredde, quali autunno e inverno.

stoccaggio rispetto alla rete di trasmissione, all'approvvigionamento e alla vendita di gas⁹², e obbliga le imprese di stoccaggio a garantire l'accesso a terzi. Ottemperando ai principi della direttiva, in Italia, nel 2001 viene costituita la Stogit, originariamente detenuta al 100% da ENI e dal 2009 rilevata da Snam Rete Gas, costituendo tuttavia l'ennesimo caso di mera separazione contabile: Snam Rete Gas è infatti una società appartenente a Snam S.p.a., una holding (in cui ENI, tra l'altro, continua a detenere una partecipazione dell'8,54%,) che controlla oltre, quindi, a Stogit S.p.A., operante nel settore dello stoccaggio del gas naturale, anche società operanti negli altri segmenti di mercato del gas naturale: Snam Rete Gas S.p.A., principale società italiana di trasporto del gas naturale, GNL Italia S.p.A., principale operatore di rigassificazione del gas naturale liquefatto in Italia e Italgas S.p.A., che si occupa di vendita e distribuzione del gas naturale.

Nonostante nel settore dello stoccaggio non vi siano tutte le condizioni affinché si possa parlare di monopolio naturale, per via dei limiti che nuovi operatori possono incontrare nel dotarsi di proprie infrastrutture di stoccaggio dovuti al regime di concessione, oltre che all'esigenza di dar vita a insediamenti industriali invasivi osteggiati per motivi di carattere politico-ambientale, Stogit resta sostanzialmente monopolista nell'attività di stoccaggio, detenendo circa il 98% della capacità esistente in Italia, attraverso la gestione di 8 dei 10 campi

⁹² Art. 13, c.3, dir. n. 98/30/CE. Il comma 3 recita: "Le imprese di gas naturale integrate tengono, nella loro contabilità interna, conti separati per le loro attività di trasporto, distribuzione e stoccaggio di gas naturale e, se del caso, conti consolidati per le attività che non rientrano nel settore del gas, come sarebbero tenute a fare se tali attività fossero svolte da imprese separate, al fine di evitare discriminazioni, sovvenzioni incrociate e distorsioni della concorrenza."

di stoccaggio attivi in Italia⁹³.

L'Autorità di regolazione di settore, tuttavia, fissa i criteri e le priorità di accesso atti a garantire a tutti gli utenti la libertà di accesso a parità di condizioni, la massima imparzialità e la neutralità del servizio⁹⁴, oltre a fissare i criteri di regolazione tariffaria per il servizio di stoccaggio.

Neanche nel segmento dello stoccaggio, dunque, gli interventi di apertura al mercato concorrenziale hanno sortito un gran successo, e per via delle concessioni date alle imprese attualmente operanti, la situazione sembra non dover cambiare nel futuro più immediato.

3.2.4 Il trasporto e il dispacciamento

L'attività di trasporto consiste nella veicolazione del gas, una volta importato o rigassificato, attraverso una rete di gasdotti a largo diametro, ad alta e media pressione, c.d. *pipeline*, o attraverso il trasporto con navi, dove il gas naturale viene liquefatto, mantenuto liquido e a bassa temperatura (GNL⁹⁵), fino ai punti di riconsegna della Rete Regionale, alle reti di distribuzione locale a cui si allacciano gli utenti finali o direttamente a grandi clienti finali, quali centrali termoelettriche o impianti di produzione industriale.

Per dispacciamento, invece, si intende l'attività di gestione e di regolazione

⁹³ "Attualmente in Italia esistono 10 campi di stoccaggio di gas naturale, per una capacità complessiva di 15 miliardi di metri cubi." Fonte : www.eniscuola.net.

Dei 10 campi di stoccaggio di gas naturale, 8 impianti sono detenuti da Stogit per una capacità che è circa il 98% della capacità esistente in Italia, mentre i 2 impianti restanti sono gestiti da Edison.

⁹⁴ Art. 12, c.7, d.lgs. 164/2000.

⁹⁵ GNL sta per gas naturale liquefatto. Il gas naturale (GN) viene riportato allo stato liquido attraverso gli impianti di liquefazione che, attraverso un processo di raffreddamento, riducono il gas allo stato liquido facilitandone il trasporto. Il GNL poi ritorna allo stato gassoso in seguito a processi di riscaldamento che avvengono in appositi impianti di rigassificazione.

della pressione del gas tramite centrali di compressione e decompressione al fine di mantenere l'equilibrio tra domanda e offerta di gas e di regolarne, dunque, il trasporto.

Le due attività vengono definite "attività di interesse pubblico"⁹⁶ soggette agli obblighi di servizio pubblico⁹⁷. Questo implica che l'autorità di regolazione intervenga regolando le tariffe⁹⁸ e promuovendo il principio della parità di accesso alle reti, vigilando affinché l'attività di trasporto e dispacciamento sia svolta in modo da non ostacolare la parità di condizioni di accesso al sistema⁹⁹. Il legislatore prevede il principio di parità di accesso statuendo che "le imprese che svolgono tali attività sono tenute ad allacciare alla propria rete gli utenti che ne facciano richiesta, ove il sistema di cui esse dispongono abbia idonea capacità e purché le opere necessarie all'allacciamento dell'utente siano tecnicamente ed economicamente realizzabili in base a criteri stabiliti con delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas"¹⁰⁰.

Inoltre, sempre in virtù dell'interesse pubblico sotteso alle attività di trasporto e dispacciamento e al fine di promuovere lo sviluppo di un mercato unico energetico a livello europeo, le imprese che effettuano tali attività sono tenute a fornire agli altri soggetti che effettuano attività di trasporto e dispacciamento, nonché alle imprese del gas di ogni altro sistema dell'Unione europea

⁹⁶ Art. 8, c.1, d.lgs. 164/2000

⁹⁷ L'articolo 1, comma 2, lettera b), della Legge 23 agosto 2004, n. 239, afferma che "le attività di trasporto e dispacciamento del gas naturale a rete, nonché la gestione di infrastrutture di approvvigionamento di energia connesse alle attività di trasporto e dispacciamento di energia a rete, sono di interesse pubblico e sono sottoposte agli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria, dalla legislazione vigente e da apposite convenzioni con le autorità competenti".

⁹⁸ Il metodo di regolazione delle tariffe è il metodo del "price-cap", già esposto in *nota 58*.

⁹⁹ Art. 8, c.4, d.lgs. 164/2000.

¹⁰⁰ Art. 8, c. 2, d.lgs. 164/2000

interconnesso con il sistema nazionale del gas naturale, informazioni sufficienti per garantire il funzionamento sicuro ed efficiente, lo sviluppo coordinato e l'interoperabilità dei sistemi interconnessi¹⁰¹. A tali imprese sono, inoltre, attribuite altre responsabilità connesse al funzionamento interno del sistema¹⁰².

Il sistema infrastrutturale italiano, costituito da rete nazionale e rete regionale, continua ad essere gestito, di fatto, da un solo monopolista, Snam, che, tuttavia, grazie alle procedure di liberalizzazione, è tenuto al rispetto del principio del *Third Party Access* e dei vincoli imposti dall'AEEG, garantendo la parità di condizioni di accesso alla rete agli operatori che lo richiedano.

Per quanto riguarda il processo di *unbundling*, invece, il legislatore prevede che venga imposto il tetto del 20% alle quote di pacchetto azionario che le società operanti nel settore della produzione, importazione, distribuzione e vendita possono detenere in società che sono proprietarie o gestiscono reti nazionali di trasporto¹⁰³, limitando, ma non eliminando totalmente, la condizione di integrazione verticale.

3.2.5 La distribuzione

In letteratura si è soliti trattare il segmento della distribuzione congiuntamente a quello della vendita. Tuttavia, alla luce dei processi di liberalizzazione aventi l'obiettivo di introdurre la concorrenza anche in tale segmento, promuovendo efficienza e qualità della fornitura, appare superato questo approccio.

¹⁰¹ Art. 8, c.5, d.lgs. 164/2000.

¹⁰² A proposito, si veda: art.8, c. 6 , d.lgs. 164/2000.

¹⁰³ Art. 1-ter, c.4, D.l. 29 agosto 2003, n. 239

Il D.lgs. 164/2000, infatti, prevede la separazione tra società di distribuzione e società di vendita, cosicché il distributore non vende direttamente il gas agli utenti finali, bensì effettua il trasporto del gas a bassa pressione attraverso la rete dei gasdotti locali, destinandolo alle società di vendita che, a loro volta, vendono il gas agli utenti finali. Tuttavia, per motivi di continuità del servizio, le imprese distributrici possono essere autorizzate, in via eccezionale, a svolgere transitoriamente anche l'attività di vendita ai clienti finali nell'area di loro operatività, secondo condizioni e modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas¹⁰⁴.

Lo stesso decreto prevede che il servizio, qualificato come "servizio pubblico", nell'ottica di promuovere valori concorrenziali e favorire l'efficienza e la qualità della fornitura, è affidato per periodi non superiori a dodici anni¹⁰⁵ esclusivamente mediante gara di evidenza pubblica, indetta dagli enti locali¹⁰⁶, aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, del livello di qualità, di sicurezza, dei piani d'investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale presentata dalle imprese concorrenti¹⁰⁷.

Tuttavia, alcune delle concessioni in essere al momento dell'entrata in vigore di tale normativa erano state attribuite senza alcuna gara, e la scadenza, se prevista, era a lunghissimo termine, ostacolando, di fatto, l'ingresso di nuovi operatori nel settore e l'affermarsi di un nuovo assetto effettivamente

¹⁰⁴ Art. 17, c.5., d.lgs. 164/2000.

¹⁰⁵ Art. 14, c.1, d.lgs. 164/2000.

¹⁰⁶ Art.17, c.7, d.lgs. 164/2000.

¹⁰⁷ Art. 14, c.6, d.lgs. 164/2000.

concorrenziale. Tale circostanza ha spinto il legislatore a contemperare l'esigenza, da una parte, di tutelare i diritti maturati dalle imprese già operanti nel settore, e, dall'altra, di favorire l'ingresso di nuovi operatori nel settore, prevedendo un regime transitorio¹⁰⁸, atto a consentire un passaggio graduale dal "vecchio" al "nuovo" regime.

Il regime transitorio prevedeva, così, che le concessioni attribuite mediante gara fossero mantenute per la durata in esse stabilita, ma comunque per un periodo non superiore a dodici anni a partire dal 31 dicembre 2000¹⁰⁹, mentre, per quanto riguarda gli affidamenti e le concessioni non attribuiti mediante procedure concorrenziali, il regime transitorio si sarebbe dovuto limitare a cinque anni, con possibilità di proroga chiaramente circoscritte dalla normativa¹¹⁰.

Il regime transitorio, tuttavia, in molti casi si è prolungato per più anni, suscitando polemiche e interrogativi sulla compatibilità di tale regime con lo sviluppo di un mercato concorrenziale, fine della normativa stessa.

La legge 23 agosto 2004, n. 239, nota come Legge Marzano, prima, e il decreto "Milleproroghe" del 2007¹¹¹ poi, infatti, hanno effettivamente allungato i tempi del regime transitorio dai cinque ai nove anni, rinviandone il termine al 31 dicembre 2009.

Attualmente, dunque, nel segmento della distribuzione non vi sono ostacoli, quantomeno normativi, all'affermarsi del confronto concorrenziale che, data la

¹⁰⁸ Art. 15, d.lgs. 164/2000.

¹⁰⁹ Art.15, c. 9, d.lgs. 164/2000.

¹¹⁰ Art. 15, c. 7, d.lgs. 164/2000.

¹¹¹ Ci riferiamo al Decreto Legge n.248/2007 del 28 dicembre 2007, noto anche come "*Decreto Millederoghe*".

tendenziale natura di monopolio naturale delle reti di distribuzione a livello locale e l'impossibilità di duplicare l'infrastruttura di rete, avviene nella fase antecedente lo svolgimento dell'attività, ossia in sede di affidamento della gestione delle reti di distribuzione ad apposite società, la cui attività è sottoposta agli obblighi di servizio pubblico e al rispetto del Codice di Rete per il servizio di distribuzione gas¹¹²

3.2.6 La vendita

L'ultima fase della filiera è rappresentata dalla vendita di gas naturale agli utenti finali. Si tratta di un'attività commerciale, svolta da società che, una volta autorizzate dal Ministero dell'industria, commercio e dell'artigianato¹¹³ (oggi dal Ministero dello Sviluppo economico), accedono alle reti di distribuzione secondo il principio del *Third-Party Access* e distribuiscono il gas agli utenti finali.

Tra gli obiettivi ultimi delle politiche di liberalizzazione vi è la tutela del consumatore finale, il quale, effettivamente, entra in contatto diretto con le società operanti solamente nell'ultima fase della filiera, quella della vendita, scegliendo da quale operatore acquistare il gas.

Prima della liberalizzazione, i clienti finali, definiti come coloro che utilizzano il

¹¹²Il Codice di Rete per il servizio di distribuzione gas entra in vigore con deliberazione 6 giugno 2006 n. 108/06 approvata dall'AEEG. In seguito è modificato con le deliberazioni 2 ottobre 2007 n. 247/07, 14 dicembre 2007 n. 324/07, 21 settembre 2009 ARG/gas 128/09, 14 dicembre 2009 ARG/gas 193/09 e 15 aprile 2010 ARG/gas 53/10.

¹¹³ Art. 17, c.1, d.lgs. 164/2000.

gas per uso proprio¹¹⁴, potevano comprare il gas solo ed esclusivamente dal proprio distributore locale che, come abbiamo ricordato nel precedente paragrafo, non si occupava solamente della gestione della rete locale e della distribuzione, ma anche della commercializzazione ai clienti finali.

Tale situazione è stata superata dalla completa liberalizzazione del mercato del gas a partire dal 1° gennaio 2003, secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo n.164/00, che consente ad ogni utente di scegliere liberamente l'impresa dal quale acquistare gas in base alla convenienza e alla rispondenza alle proprie esigenze delle offerte commerciali disponibili.

La liberalizzazione integrale della fase della vendita agli utenti finali, pur garantendo l'assetto concorrenziale del segmento, è temperata dall'esigenza di garantire un elevato livello di tutela dei consumatori.

Gli Stati membri garantiscono un elevato livello di tutela dei consumatori, con particolare riguardo alla trasparenza delle condizioni generali di contratto, alle informazioni generali ed ai meccanismi di risoluzione delle controversie; adottano le misure appropriate per tutelare i clienti finali ed assicurano, in particolare, ai clienti vulnerabili un'adeguata protezione, comprendente misure idonee a permettere loro di evitare l'interruzione delle forniture e, infine, provvedono affinché i clienti possano effettivamente cambiare fornitore¹¹⁵.

Secondo quanto risulta dalle ultime relazioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sullo stato dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, il mercato al dettaglio del gas naturale ha raggiunto un buon grado di apertura, allineato a quello dei mercati europei, costituendo, di fatto, la fase della filiera

¹¹⁴ Art. 2, c.1, d.lgs 164/2000.

¹¹⁵ Art. 3, par. 3, dir. 2003/55/CE.

in cui l'obiettivo della concorrenza è stato meglio raggiunto¹¹⁶.

¹¹⁶ Il segmento della vendita del gas naturale è, come detto, il settore in cui pare che l'obiettivo di instaurare un assetto di mercato liberalizzato e concorrenziale è stato meglio raggiunto. Tuttavia, nonostante il raggiungimento di tale obiettivo sia teoricamente seguito dal raggiungimento di un maggior benessere sociale in termini di efficienza allocativa e di vantaggi per il consumatore finale in termini di prezzo, un'analisi dei prezzi dei servizi in questione, in seguito ai processi di privatizzazione e liberalizzazione, dimostrano che tale fine non è stato raggiunto. Invero, il settore del gas naturale, assieme a quello dell'energia elettrica, è quello in cui i prezzi sono aumentati meno rispetto a tutti gli altri settori, che hanno registrato significativi aumenti delle tariffe a scapito dei consumatori finali, specie per i servizi idrici. Il recupero della profittabilità delle imprese operanti in tali settori, così, pare sia ascrivibile proprio ad un aumento delle tariffe piuttosto che ad una diminuzione dei costi e ad un aumento dell'efficienza, alimentando vivaci temi di discussione riguardo agli effettivi risultati dei processi in questione.

CAPITOLO IV

IL CASO ENI

4.1 ENI, cenni storici: dalla nascita alla privatizzazione formale

L'ENI, acronimo di Ente Nazionale Idrocarburi, nato con la Legge n. 136 del 10 febbraio 1953, è istituito come ente pubblico economico dotato di personalità giuridica, con il compito di promuovere e attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e del gas naturale¹¹⁷.

La nascita dell'ente, istituito come ente pubblico a partecipazione statale finanziato tramite un apposito "fondo di dotazione"¹¹⁸, si inserisce nel novero delle azioni dirette dello Stato "imprenditore" in settori industriali considerati di valenza strategica¹¹⁹.

ENI si afferma, fin dalla nascita, come gruppo petrolifero ed energetico integrato, essendo attribuito ad esso il controllo di Agip¹²⁰, Anic¹²¹ e Snam¹²²,

¹¹⁷ Art. 1, l. n. 136/1953.

¹¹⁸ Art. 7, l. n. 136/1953. L'articolo quantifica l'ammontare del fondo di dotazione, che consta di 30 miliardi di lire.

¹¹⁹ Sul tema dello Stato "imprenditore", si veda il *paragrafo 2.3.1*.

¹²⁰ L'AGIP, acronimo di Azienda Generale Italiana Petroli, nasce nel 1926 con il regio decreto legge del 3 aprile. Fin dalla sua costituzione si è dedicata alla ricerca di giacimenti petroliferi, rivelatasi, tuttavia, scarsamente fruttifera, tanto da costringere la transitoria commissione centrale per l'economia del Comitato di Liberazione Nazionale a decretarne la chiusura, affidando a Enrico Mattei il ruolo di commissario straordinario al fine di liquidare l'azienda e cedere le attività ai privati. L'azienda, tuttavia, non viene liquidata, sia per via dell'allungamento dei tempi di liquidazione, conseguente a contingenze varie dovute al particolare momento storico, sia, soprattutto, per via della volontà di Mattei, che, convinto che metano e petrolio potessero generare significative rendite di posizione per lo Stato, si mostrava restio a cedere ai privati tali attività, che di lì a poco sarebbero diventate redditizie. Nel 1946, in seguito alla scoperta di giacimenti di idrocarburi in Val Padana, AGIP ottiene un'esclusiva per la prospezione e lo sfruttamento del giacimento, divenendo, ben presto

enti già esistenti prima del 1953 e operanti il primo nell'industria e nel commercio dei prodotti petroliferi, il secondo nel settore petrolchimico e il terzo nel settore della distribuzione e della vendita del gas e nella costruzione dei metanodotti.

Operando già in regime di esclusiva sul territorio nazionale, fin dall'ottobre del 1953 Eni avvia l'esplorazione all'estero con le prime ricerche in Somalia, avvertendo la necessità di spingersi oltre i confini nazionali per soddisfare il fabbisogno energetico italiano¹²³. Seguono gli accordi con il Governo Egiziano nel 1954, con lo Scià di Persia e con la compagnia nazionale iraniana per la ricerca petrolifera del Golfo Persico nel 1957, e successivamente con il

un'azienda profitevole. Dopo la nascita dell'ENI nel 1953, il controllo dell'Agip passa ad ENI, fino agli anni '90, in cui l'azienda viene assorbita dalla holding.

¹²¹ L'ANIC, acronimo di Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili, nasce nel 1936 con lo scopo di operare nel settore petrolchimico. Nel 1984 confluisce nella nuova società EniChem Anic S.p.A., operante nel settore della petrolchimica e della chimica di base e controllata dal gruppo EniChem, azienda petrolchimica appartenente al gruppo ENI.

¹²² La SNAM, acronimo di Società Nazionale Metanodotti, nasce il 30 ottobre del 1941 per la costruzione e l'esercizio dei metanodotti e la distribuzione e vendita del gas. Nel 1956, per scorporo della SNAM, nasce la Snam Montaggi che, incorporando una società di perforazione privata, la Saip, dà vita nel 1957 alla SAIPEM, acronimo di "Società Azionaria Italiana Perforazioni e Montaggi", società operante in cinque continenti, quotata in borsa, e leader mondiale nel settore dei servizi per l'industria petrolifera *onshore* e *offshore*. Oggi la SNAM S.p.A. è una società quotata in borsa che detiene il controllo di: Snam Rete Gas S.p.A., la principale società italiana di trasporto del gas naturale; GNL Italia S.p.A., il principale operatore di rigassificazione del gas naturale liquefatto in Italia; STOGIT S.p.A., attivo nel settore dello stoccaggio del gas naturale; Italgas S.p.A., attiva nel settore della vendita e della distribuzione del gas naturale. Coerentemente alle normative comunitarie che prescrivono la scorporazione e la separazione tra i soggetti economici operanti in diversi settori della filiera, ENI ha proceduto alla vendita in più *tranches* delle azioni in SNAM S.p.A., seppur continuando, tutt'oggi, a detenere una partecipazione, dell'8,54%. Si ritornerà più approfonditamente sul tema dello scorporo di SNAM da ENI, nel *paragrafo 4.3*. Fonti: www.snam.com e www.saipem.com

¹²³ La politica dell'ENI di espandersi al di fuori del territorio nazionale è figlia della volontà di rendere l'Italia quanto più indipendente possibile, in materia energetica, nel campo internazionale.

governo Sovietico nell'ottobre del 1960 per l'importazione del greggio¹²⁴ russo in Italia¹²⁵.

Questi sono solamente i più significativi tra i vari accordi stipulati dall'ENI con società e governi esteri durante gli anni della presidenza di Enrico Mattei, che vanno dal 1953 al 1962. La formula con cui venivano stipulati tali accordi contemplava la partecipazione diretta e la parità decisionale tra l'ente italiano e le imprese dei paesi produttori, attraverso la costituzione di società miste in cui i governi dei paesi produttori avevano il diritto di intervenire direttamente nella gestione. L'accordo che segna la svolta per quanto riguarda le relazioni tra i paesi produttori e le compagnie petrolifere estere, è quello siglato dall'ente italiano con la società iraniana NIOC¹²⁶ per la fondazione della SIRIP, società partecipata dall'italiana AGIP mineraria e dall'iraniana NIOC.

Va evidenziato che tale accordo, difatti particolarmente vantaggioso per il paese produttore, si presentava in controtendenza rispetto ai rapporti spesso conflittuali, e non paritari, tra i paesi esportatori e le compagnie petrolifere¹²⁷.

¹²⁴ Viene detto petrolio greggio, o anche petrolio grezzo, il petrolio così come viene estratto dai giacimenti, cioè non raffinato e non ancora soggetto ad alcun tipo di trattamento o lavorazione.

¹²⁵ Tale accordo con il governo russo ha destato non poche polemiche, a causa della "Guerra fredda", allora in corso, tra Paesi occidentali filo-americani, tra i quali l'Italia, e Unione Sovietica e Paesi filo-sovietici. A questo è seguito un secondo significativo accordo, nel 1969, concernente la fornitura di gas naturale.

¹²⁶ La NIOC, acronimo per National Iranian Oil Company, è l'impresa monopolista dell'industria petrolifera iraniana. Come è solito per le imprese residenti in Paesi esportatori di idrocarburi, la NIOC è interamente posseduta dal governo iraniano.

¹²⁷ Naturalmente, questa cesura rispetto alle consuetudini maturate nei rapporti tra imprese petrolifere e paesi esportatori, ha fatto sì che il giudizio sulle politiche di ENI volute da Mattei non è stato unanime, né in Italia né, soprattutto, all'estero. Oltre agli accordi con il governo russo per la fornitura di petrolio che creavano scalpore sia sul territorio nazionale che in campo internazionale, in Italia i giudizi contrastanti sono, in particolare, dovuti all'influenza che l'ENI esercitava sui partiti e sulla politica economica nazionale, mentre sul campo internazionale la politica economica di Mattei segnava un punto di rottura rispetto alla struttura internazionale dei prezzi, costituendo una prepotente intromissione nel campo delle grandi

L'Agip mineraria, infatti, si faceva carico delle spese di ricerca, e si prevedeva una clausola secondo la quale il 50% dei profitti netti della SIRIP andasse allo Stato Iraniano, mentre il restante 50% venisse diviso dalla società controllata da ENI, Agip mineraria, e la società iraniana NIOC, facendo sì che il 75% dei profitti venissero percepiti dal Paese produttore¹²⁸.

Negli anni che seguono, ENI continua a rafforzare la sua posizione, sia in campo estero, continuando a stipulare accordi con compagnie straniere, espandendosi, così, tra l'altro, in Nigeria, Congo, Cipro, Tunisia, Zambia, Oman, Messico, Groenlandia, Argentina, Uganda, Thailandia, sia sul territorio nazionale con l'acquisizione di Italgas nel 1967.

Dopo aver rappresentato uno dei maggiori attori dello sviluppo e del boom economico italiano, oltre che un'impresa altamente profittevole e affermata su scala mondiale, in seguito alla crisi petrolifera del 1973 ENI chiude per le prime volte i bilanci in perdita, nonostante l'autorizzazione da parte dello Stato Italiano all'aumento del prezzo del metano. A questo si aggiunge una seconda crisi petrolifera nel 1979, amplificata da una forte svalutazione della Lira, che costringe ENI a snellire la propria struttura, dismettendo partecipazioni in imprese operanti in settori non attinenti al *core business* dell'impresa, e ad acquistare, invece, attività in imprese in difficoltà¹²⁹, assumendo a tratti il ruolo di salvataggio storicamente ricoperto dall'IRI.

multinazionali del petrolio, che agivano quasi come una sorta di cartello, basato sul tacito patto di non concorrenza.

¹²⁸ Tale accordo ha rappresentato negli anni una sorta di modello di riferimento, conosciuto con il nome di "Formula Mattei".

¹²⁹ Un tipico esempio di acquisizione di attività in imprese in difficoltà, è costituita dall'acquisizione, su indicazione del Parlamento, delle attività dell'EGAM, in seguito alla liquidazione del 1978.

Nonostante gli anni '70 e '80 non siano certamente gli anni d'oro per l'ENI, si ascrivono a tale arco temporale importanti accordi, che consolidano la posizione del gruppo, sia in campo internazionale, rinnovando le intese con Libia, Nigeria e Messico, e sia in campo nazionale grazie alla scoperta di petrolio nella Val d'Agri, in Basilicata, dove attualmente risiede il più grande giacimento petrolifero continentale on-shore d'Europa. Si realizzano, inoltre, grandi infrastrutture, volte al trasporto del gas su lunghe distanze attraverso il Mediterraneo. Risale, infatti, al 1983 l'entrata in funzione del gasdotto sottomarino Transmed, che collega Algeria e Italia, passando per la Tunisia. La rete è di proprietà della Transmed S.p.A., partecipata da ENI e Sonatrach, la compagnia di stato algerina con cui l'ENI, tra l'altro, ha recentemente revisionato gli accordi per la fornitura di un volume consistente di gas naturale¹³⁰.

Sulla "scia" delle privatizzazioni degli anni '90, l'ENI viene trasformata da ente pubblico in società per azioni con il decreto legge n.333 dell'11 luglio del 1992¹³¹, convertito nella Legge 8 agosto 1992, n. 359¹³².

Il mutamento della forma giuridica dell'ente rappresenta la "privatizzazione formale" dell'ENI: in questa fase si procede ad una modifica della struttura organizzativa dell'ente e ad un superamento delle logiche tipiche di un ente pubblico, orientando la gestione verso criteri di economicità e di profitto. Questo ha consentito la dismissione di attività in settori in perdita e non

¹³⁰ Fonte: www.enistoria.eni.com

¹³¹ Nello specifico, la trasformazione dell'ENI da ente pubblico in Società per Azioni è prevista dall'articolo 15, comma 1 del d.l. 333/92 .

¹³² Per un approfondimento sul tema, si veda il *paragrafo 2.2.1*.

strategici, favorendo una maggiore e proficua focalizzazione verso le attività *core* del petrolio e del gas.

4.2 La privatizzazione sostanziale: le cinque tranches di vendita e il trasferimento alla Cassa Depositi e Prestiti

Alla privatizzazione “formale” segue, il 28 novembre del 1995, la quotazione alla Borsa italiana e al NYSE¹³³, e l’inizio della fase della privatizzazione “sostanziale”, consistente nella dismissione da parte del Ministero del Tesoro del pacchetto azionario detenuto in ENI.

Come già spiegato dettagliatamente in precedenza¹³⁴, le regole riguardanti le modalità di vendita delle partecipazioni in imprese pubbliche sono originariamente contenute nella Legge n.474/1994, che ha convertito in legge il D.L. n. 332 del 1994. La modalità da adottare in via preferenziale ai sensi della l.474/1994 è l’offerta pubblica di vendita (OPV)¹³⁵, ritenuta la più adatta a garantire la diffusione dell’azionariato e l’allargamento del mercato borsistico.

La vendita della prima *tranche* di azioni ENI, pari al 15% dell’intero pacchetto azionario, ad un prezzo di 5,250 lire per azione, viene effettuata contestualmente alla quotazione in borsa, con un incasso complessivo pari a 6.300 miliardi di lire, il più grande corrispettivo in contanti, fino a quel momento, conseguito a livello mondiale con un IPO (Offerta Pubblica Iniziale).

¹³³ NYSE è l’acronimo di New York Stock Exchange. Si tratta della borsa valori di New York, prima nel mondo per volume di scambi e per capitalizzazione totale delle aziende in essa quotate.

¹³⁴ A tal proposito, si veda il *paragrafo 2.2.1*.

¹³⁵ Come già ricordato nel *paragrafo 2.2.1*, tale impostazione viene superata con la Legge Finanziaria del 2004. Per una spiegazione dettagliata, si veda la *nota n.35*.

E' prevista, inoltre, una significativa forma di incentivo, subordinata al possesso delle azioni per dodici mesi, consistente nel rimborso di un importo di denaro pari alla differenza tra il prezzo di acquisto e il valore del titolo al termine dei dodici mesi, fino ad un massimo del 10% del prezzo di offerta. Tale incentivo, oltre a favorire l'azionariato diffuso, è volto a sostenere la creazione di nuclei stabili di azionisti, oltre che ad evitare la speculazione sui titoli in questione.

Nell'ottobre del 1996 si procede all'avvio della vendita della seconda *tranche* di azioni ENI. Il collocamento avviene tramite un'offerta pubblica di vendita di azioni in Italia, un collocamento privato destinato agli investitori istituzionali, riservato ad Italia, Regno Unito, Europa Continentale e Resto del Mondo, e, ancora, tramite un'offerta pubblica riservata agli Stati Uniti d'America.

Il prezzo, individuato tramite il meccanismo dell'offerta a prezzo aperto¹³⁶, è stato determinato in 6.910 lire per il pubblico indistinto e 6.874 per i dipendenti della società¹³⁷, mentre per gli investitori istituzionali il prezzo per azione è di 7.161 lire.

¹³⁶ Il metodo dell'offerta a prezzo aperto (*open price*), contrapposta rispetto all'offerta a prezzo fisso nella quale il prezzo è stabilito precedentemente al collocamento, prevede che si utilizzi il metodo del *bookbuilding* per determinare il prezzo di collocamento. Tale metodo prevede che vi sia una fissazione iniziale di una "forchetta" indicativa del prezzo delle azioni offerte, a cui seguono le prenotazioni da parte degli investitori, tramite manifestazioni di interesse. Queste prenotazioni, non vincolanti, vengono raccolte in un *book* istituzionale che contiene tutti gli ordini di acquisto/sottoscrizione degli investitori istituzionali ordinati in funzione del prezzo, della priorità temporale oppure della dimensione. Sulla base delle prenotazioni annotate nel *book* e di altre informazioni raccolte sul gradimento dell'offerta in seguito al *road show*, che costituisce la fase di "presentazione" agli analisti e agli investitori della società posta in vendita, l'intermediario che coordina l'offerta (*global coordinator* o *lead manager*) ne determina il prezzo.

¹³⁷ Ai dipendenti ENI, in occasione della prima *tranche* di vendita, viene concesso uno sconto del 4% rispetto al prezzo pagato dagli investitori istituzionali, e dello 0,5% rispetto agli altri risparmiatori. Tale modalità di sconto, che incentiva l'acquisto delle azioni da parte dei

E', inoltre, prevista un'ulteriore forma di incentivo, consistente nella c.d. *bonus share*¹³⁸, nella misura di un'azione gratuita ogni 10 acquistate e detenute per un periodo continuo di dodici mesi, per un massimo di 300 azioni gratuite per ogni sottoscrittore.

Inizialmente l'offerta prevista è pari all'8,75% del capitale sociale, per una quantità di 700 milioni di azioni, ma, per via della notevole domanda registrata in sede di raccolta ordini e della possibilità di esercitare l'opzione della *green shoe*¹³⁹, il Ministero del Tesoro ha deciso di aumentare l'offerta di 400 milioni di azioni, per una quantità complessiva di 1100 milioni di azioni, pari al 16% circa del capitale sociale. Al termine di questa seconda *tranche* di vendita, conclusasi il 12 dicembre del 1996, al Ministero del Tesoro rimane il 69,14% del capitale sociale.

La vendita della terza *tranche* di azioni ENI, avviatasi a giugno e conclusasi il 15 luglio del 1997, è avvenuta con modalità del tutto simili a quelle usate per la vendita della seconda *tranche*. Anche in tale caso, infatti, il collocamento è avvenuto mediante un'offerta pubblica di vendita di azioni in Italia, un collocamento privato destinato agli investitori istituzionali, riservato ad Italia,

dipendenti della società, è utilizzata frequentemente dalle imprese per incentivare la produttività dei propri dipendenti. Altri meccanismi volti allo stesso fine, sono le *stock options* e le *stock grants*.

¹³⁸ Il termine *Bonus Share* si riferisce all'assegnazione gratuita di azioni in circostanze particolari o predeterminate. Nel caso del collocamento di azioni ENI le circostanze affinché un risparmiatore possa godere della c.d. *bonus share*, nella misura di un'azione gratuita ogni dieci acquistate, sono il possesso ininterrotto delle azioni per dodici mesi. E' inoltre fissato un massimo di azioni gratuite da poter assegnare, consistente in 3 lotti da 100 per ciascun sottoscrittore .

¹³⁹ La *green shoe*, che prende il nome dall'azienda americana *Green Shoe Corporation* che utilizzò per la prima volta questa tecnica al momento della sua quotazione, è un'opzione che prevede, all'atto di collocamento dei titoli quotati in borsa, la facoltà per l'emittente di aumentare la dimensione dell'offerta in modo da rispondere in modo adeguato alla domanda di titoli da parte degli investitori.

Regno Unito, Repubblica d'Irlanda, Europa Continentale e Resto del mondo, un collocamento privato riservato ad investitori istituzionali del Canada e un'offerta pubblica riservata agli Stati Uniti d'America e, analogamente a quanto previsto per la vendita della seconda *tranche*, al ricorrere di determinati requisiti è contemplato l'incentivo della *bonus share*. A distanza di meno di un anno, il prezzo dell'OPV è stato determinato, sempre tramite meccanismi di offerta a prezzo aperto, in 9.288 lire per il pubblico indistinto, 9.192 lire per i dipendenti ENI e 9.575 lire per gli investitori istituzionali, registrando un consistente aumento dei prezzi rispettivamente dell'82% rispetto all'IPO e del 34 % rispetto al prezzo della seconda tranche di vendita per quanto riguarda il pubblico indistinto, del 75% rispetto all'IPO e del 33 % rispetto alla seconda tranche per quanto riguarda i dipendenti ENI, e dell'82 % rispetto all'IPO e del 33 % rispetto alla seconda tranche per quanto riguarda il prezzo pagato dagli investitori istituzionali. Tali aumenti sono sintomo di performance finanziarie positive dopo i primi collocamenti, e di una previsione di ulteriore miglioramento, tanto che la domanda da parte degli investitori istituzionali è stata pari a tre volte il quantitativo originariamente offerto. Anche per la terza *tranche*, così come per la seconda, il Ministero del Tesoro, in virtù della forte domanda registrata, ha esercitato il diritto di aumentare il quantitativo iniziale rispetto a quello inizialmente previsto, grazie all'utilizzo della clausola *green shoe*, collocando sul mercato 1.408 milioni di azioni, pari a circa il 18% del capitale sociale, con un incasso complessivo di circa 13.300 miliardi di lire¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Tale collocamento rappresenta la più grande offerta secondaria mai effettuata a livello mondiale e la più grande OPV mai realizzata in Italia. Fonte: www.eni.com

A seguito dell'operazione, il Tesoro continua a detenere all'incirca il 51,54% dell'intero capitale sociale.

Un anno dopo la vendita della terza *tranche* di azioni, avviene la vendita della quarta.

Lo schema seguito è esattamente lo stesso della terza *tranche*, con la differenza che il prezzo delle azioni, seppur sempre determinato tramite il meccanismo dell'offerta a prezzo aperto, è fissato a 11.430 lire per tutti gli investitori, individuali e istituzionali. Anche questa operazione riscuote un grande successo, con un incasso per il Ministero del Tesoro di 12.995 miliardi di lire per una dismissione di 1.137 milioni di azioni, pari all'incirca del 15% del capitale sociale. Così, alla fine dell'operazione, conclusasi il 27 luglio del 1998, il Tesoro rimane possessore di "solo" il 36,33% del capitale sociale.

L'ultima *tranche* di vendita avviene nel febbraio del 2001. In questo caso l'offerta, pari al 4,374% del capitale sociale, è riservata solamente agli investitori istituzionali con un prezzo, fissato tramite la modalità dell'*accelerated bookbuilding*¹⁴¹, pari a 6,80 euro per azione. Da questo collocamento il Tesoro ha incassato 5.268 miliardi di lire, pari a 2,72 miliardi di euro. Al termine dell'operazione, effettuata tutta nella giornata del 15 febbraio,

¹⁴¹ L'*accelerated bookbuilding* è un meccanismo per la determinazione del prezzo e per l'allocazione delle azioni presso investitori istituzionali. Tra l'emittente e gli investitori istituzionali si interpone una banca di investimento in qualità di intermediario, che raccoglie combinazioni di prezzo/quantità di azioni, e, successivamente, stabilisce, in accordo con l'emittente, il prezzo finale tenendo conto degli ordini ricevuti. La differenza sostanziale rispetto al metodo del *bookbuilding*, come è facile supporre dall'aggettivo *accelerated*, è il tempo con cui il prezzo viene determinato. Mentre con i normali meccanismi di *bookbuilding* possono passare anche diversi giorni affinché il prezzo venga determinato e la vendita venga ultimata, nel caso dell'*accelerated bookbuilding* l'operazione si conclude in un tempo molto ristretto, come accade nel caso della vendita della quinta *tranche* delle azioni ENI in cui l'operazione inizia e termina nel corso della stessa giornata.

il Tesoro continua a detenere una percentuale pari al 30,33% del capitale sociale dell'ENI¹⁴².

Si riporta, di seguito, una tabella riassuntiva delle cinque tranches di collocamento, con i valori delle azioni convertiti in euro.

		1995	1996	1997	1998	2001 (2)
Prezzi di collocamento	(euro/azione)	5,42	7,40	9,90	11,80	13,60
Numero di azioni collocate	(10 ⁶)	601,9	647,5	728,4	608,1	200,1
di cui per attribuzione bonus share	(10 ⁶)		1,9	15,0	24,4	39,6
Percentuale del capitale sociale (1)	(%)	15,0	16,2	18,2	15,2	5,0
Incasso	(mln euro)	3.254	4.596	6.869	6.714	2.721
Percentuale di capitale sociale detenuto dal Tesoro	(%)	85	69,14	51,54	36,33	30,33

¹⁴² Le fonti a cui si è fatto ampio riferimento per la stesura dell'intero paragrafo sono :
 MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA.
Libro bianco sulle privatizzazioni, Aprile 2001 ;
 SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO, DIPARTIMENTO DIFESA, DIPARTIMENTO
 TRASPORTI, *Dossier di documentazione n. 84*, 20/06/2007;
www.eni.com.

	1995	1996	1997	1998	2001 (2)
(1) Riferita al capitale sociale al 31.12.2004.					
(2) Nel giugno 2001, l'Assemblea ha deliberato la ridenominazione del capitale sociale in euro e il raggruppamento delle azioni nel rapporto di una nuova azione del valore nominale di un euro ogni due azioni del valore nominale di 0,5 euro. Per questo motivo, i valori sono riportati in tabella sul numero di azioni collocate sono pressoché dimezzati rispetto a quanto riportato nella trattazione.					

Tabella 1: quadro riassuntivo delle cinque *tranches* di collocamento, con valori delle azioni convertiti in euro. Fonte: *www.eni.com*

La quota in mano all'azionista pubblico rimane, tuttora, intorno al 30%¹⁴³.

Cambia, tuttavia, la natura del soggetto che detiene il pacchetto azionario. In attuazione di quanto previsto dal decreto legge n. 269/2003, convertito nella Legge 24 novembre 2003, n. 326, viene disposta, contestualmente alla trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti¹⁴⁴, la cessione alla neo CDP S.p.A di un'ingente quantità di partecipazioni dello

¹⁴³ Lo Stato continua a detenere una quota all'incirca del 30% anche in FINMECCANICA e in ENEL. Tale quota si ritiene la minima necessaria per poter esercitare il controllo su tali imprese, per cui eventuali ulteriori cessioni di pacchetti azionari potrebbero comportare la perdita del controllo di settori strategici.

¹⁴⁴La Cassa depositi e prestiti è una Società per azioni controllata dallo Stato Italiano, che detiene, tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze, una quota pari all'80,1% del capitale sociale. La restante parte è costituita da azioni detenute da fondazioni di origine bancaria per il 18,4% e azioni proprie per l'1,5% del capitale sociale. La CDP impiega le risorse di cui dispone, che raccoglie prevalentemente tramite il risparmio postale, per svolgere la sua missione istituzionale a sostegno del Paese, che si esplica, principalmente, attraverso il finanziamento degli investimenti delle pubbliche amministrazioni e il controllo di imprese di "rilevante interesse nazionale". Per un approfondimento del tema della Cassa Depositi e Prestiti, si veda: CARDI MAVIE, *Cassa depositi e prestiti e bancoposta. Identità giuridiche in evoluzione*, Casucci, 2012.

Stato da parte del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁴⁵. Tra queste vi è la cessione di 400.288.338 azioni ENI, pari al 10% del capitale sociale, per un corrispettivo di 5.315,8 milioni di euro. Con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 30 novembre 2010, si dispone un secondo trasferimento delle quote di ENI dal Ministero alla CDP S.p.A.. Tali quote ammontano al 16,38 % del capitale sociale, per un valore pari a 606.740.423 di euro, cosicché la partecipazione complessiva detenuta dalla Cassa Depositi e Prestiti nel capitale sociale di ENI arriva al 26,37%. In seguito all'annullamento di azioni proprie da parte dell'ENI, disposto nel luglio del 2012, la quota appartenente alla CDP aumenta fino a circa il 29% del capitale sociale, per poi diminuire nuovamente al 25,76 % in seguito alle cessioni avvenute tra agosto e ottobre del 2012¹⁴⁶.

Oltre a tale quota, detenuta indirettamente tramite la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., lo Stato detiene direttamente, tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze, un ulteriore 4,34%, continuando, nonostante le ingenti procedure di dismissione, a detenere il controllo di fatto della società, con una partecipazione complessiva del 30,10%.

¹⁴⁵ Il Ministero dell'Economia e delle Finanze nasce nel 2001 in seguito alla riforma Bassanini che, con lo scopo di snellire la pubblica amministrazione e ridurre gli apparati ministeriali, accorpa in un unico dicastero il Ministero delle Finanze con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica. Quest'ultimo, a sua volta, nasce nel 1996 dall'accorpamento del Ministero del Tesoro con il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

Tale spiegazione è funzionale al tema in questione, perché, per via di tali accorpamenti, le partecipazioni statali che prima erano detenute dal Ministero del Tesoro sono ora detenute dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹⁴⁶ L'obiettivo del pubblico, infatti, è quello dichiarato di detenere una quota azionaria pari al 30% del capitale sociale, ritenuta la quota minima necessaria per continuare ad esercitare il controllo, come esposto in *nota 143*. In seguito all'annullamento delle azioni proprie, la quota complessiva tra le azioni detenute direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Cassa Depositi e Prestiti, aveva superato abbondantemente il 30%.

4.3 ENI oggi: i risultati dopo la privatizzazione

Effettuare un'analisi delle performance delle imprese precedentemente pubbliche, dopo la privatizzazione e la quotazione in borsa, richiede sempre un alto grado di cautela nel rilevare i rapporti causa-effetto tra i processi attuati e le performance conseguite.

Tuttavia, è un dato di fatto che si è rilevata sia la tendenza delle aziende privatizzate a migliorare le proprie performance¹⁴⁷, sia il sistematico sopravanzamento, in termini di redditività e di efficienza gestionale, delle società quotate rispetto alle non quotate¹⁴⁸.

Le società più redditizie, in seguito ai suddetti processi, sono sembrate essere quelle appartenenti al settore delle comunicazioni, dei trasporti, delle utilities e del petrolio, nel cui novero rientra ENI.

Dalla trasformazione giuridica nel 1992 e la successiva quotazione in Borsa nel 1995, ad oggi, l'ente, infatti, ha sempre riportato risultati più che positivi. Nonostante brevi flessioni dovute alle fluttuazioni del prezzo del petrolio, alla crisi dei paesi asiatici nel 1998 e alla crisi finanziaria mondiale del 2008, dopo la trasformazione, ENI ha riportato risultati soddisfacenti sia in termini di utili,

¹⁴⁷ Si registrano, dunque, redditività superiori per le imprese privatizzate rispetto a quelle privatizzate solo in parte o a quelle ancora completamente pubbliche, per quanto, come detto più volte, tale miglioramento non è ascrivibile esclusivamente, né con assoluta certezza, ai processi di privatizzazione

¹⁴⁸ CORTE DEI CONTI, SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE ENTRATE, *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, Roma, 10 febbraio 2010.

che in termini di redditività¹⁴⁹ e efficienza gestionale¹⁵⁰, registrando le performance migliori nel segmento *core* della *Exploration&Production*.

Come detto, non si può rinvenire il processo di privatizzazione come unica causa del rendimento positivo conseguito, ma, certamente, tale processo ha costituito il passo iniziale e determinante per il consistente miglioramento delle performance.

Slegandosi da vincoli pubblicitistici, infatti, il management ha avviato un processo di ristrutturazione che ha determinato una serie di cambiamenti della struttura organizzativa e della strategia dell'ente, focalizzando l'intero processo alle attività appartenenti al *core business*, dismettendo tutte quelle partecipazioni in imprese che non ne facevano parte, e implementando processi di *de-gearing* in linea con le altre maggiori imprese petrolifere internazionali.

Coerentemente alle strategie suddette, oltre che in ottemperanza ai principi comunitari che prevedono la separazione tra il gestore della rete e le società operanti nelle altre fasi della filiera, al fine di perseguire una maggiore apertura del mercato alla concorrenza, ENI ha, così, progressivamente scorporato SNAM, mantenendo in essa, ad oggi, una partecipazione non di controllo dell'8,54%¹⁵¹. Lo scorporo è avvenuto con il DPCM¹⁵² del 25 maggio 2012

¹⁴⁹ Il ROE (Return on equity), uno dei principali indicatori di redditività, che nel 1991 si registra pari al 5,9% e nel 1992 è pari al -4,3%, in seguito al processo di trasformazione e privatizzazione sale fino a portarsi nel 1995 attorno al 20%. Negli ultimi anni si è attestato intorno al 12/13%, registrando, comunque, un risultato positivo in termini di redditività.

¹⁵⁰ Una degli indicatori dell'efficienza gestionale è gli utili per addetto. Tale indicatore ha mostrato un sostanziale aumento di efficienza per le imprese operanti nel settore delle utilities e nel settore petrolifero, tra le quali rientra, appunto, ENI.

¹⁵¹ Prima del 15 ottobre 2012, ENI deteneva un pacchetto azionario di controllo, pari al 52,5% del capitale sociale di SNAM.

varato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che, con lo scopo dichiarato di assicurare la piena terzietà della società SNAM S.p.A. nei confronti di imprese verticalmente integrate operanti nella produzione e fornitura di gas naturale ed energia elettrica, definisce modalità e termini della cessione a Cassa Depositi e Prestiti delle azioni detenute da ENI in SNAM per una quota non inferiore al 25,1% e, successivamente, per la quota residua del capitale di SNAM, mediante procedure di vendita trasparenti e non discriminatorie. In recepimento al DPCM del 25 maggio, il 15 ottobre dello stesso anno viene perfezionata la cessione a Cassa Depositi e Prestiti del 30% meno una azione del capitale votante di SNAM, determinando, di fatto, l'indipendenza di SNAM da ENI. Alla prima cessione, segue una seconda, con modalità alquanto differenti rispetto alla prima. Se la prima *tranche* rispondeva, infatti, all'esigenza di favorire la presenza di un nucleo di controllo stabile, prescrivendo la cessione di un pacchetto di azioni tale da consentire a Cassa Depositi e Prestiti¹⁵³ di esercitare il controllo su SNAM, la seconda è avvenuta, senza vincoli pubblicitici, mediante l'offerta agli investitori istituzionali italiani e internazionali attraverso un *accelerated bookbuilding*. Al termine del secondo collocamento, pari all'11,69% del capitale sociale, ENI mantiene, come detto,

¹⁵² D.P.C.M. è l'acronimo di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹⁵³ Il DPCM del 25 maggio 2012 rinviene espressamente la necessità di "garantire, come disposto dalla normativa comunitaria e nazionale, il perseguimento degli obblighi di servizio pubblico connessi" alle attività svolte nel settore del gas naturale, e a tal fine si ritiene di "preminente interesse pubblico assicurare il mantenimento di un nucleo di controllo stabile su SNAM S.p.A. Per tali motivi, viene identificato come acquirente la Cassa Depositi e Prestiti, partecipata per l'80% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

una partecipazione residua dell'8,54%. Tale quota residuale consente di concludere che lo scorporo di SNAM da ENI si è quasi definitivamente completato facendo sì che si possa definire raggiunto quantomeno l'obiettivo di separare il gestore della rete dall'ex-monopolista ENI operante nelle altre fasi della filiera.

Ad oggi, ENI resta una delle maggiori aziende energetiche integrate nel mondo, presente in 90 paesi, operante nei settori dell'esplorazione e produzione di gas e petrolio, del trasporto internazionale e della vendita dei gas, della generazione di energia, della raffinazione e vendita di prodotti petroliferi, della chimica e dell'ingegneria¹⁵⁴, rappresentando ancora, di fatto, un'impresa altamente integrata verticalmente nel settore petrolifero, del gas e dell'energia. La presenza sul mercato da più di sessant'anni fa sì che, nonostante la volontà di scardinare il monopolio dell'ente nei settori in cui opera, specie quello del gas, ENI continua a essere il leader italiano nel settore, oltre che una delle maggiori imprese italiane per fatturato¹⁵⁵, numero di dipendenti e internazionalizzazione.

¹⁵⁴ www.eni.com

¹⁵⁵ Fino al 2008, ENI è stata l'impresa italiana che ha registrato il maggior fatturato annuo. Dal 2009 è stata leggermente superata da "Assicurazioni generali", ma i fatturati delle due società si aggirano pressoché intorno alla stessa cifra (più di 120 miliardi di euro annui).

Riflessioni conclusive

A vent'anni dall'avvio dei processi di liberalizzazione e di privatizzazione dei settori dei servizi di pubblica utilità, non appare prematuro fare una sorta di bilancio dei processi in questione, evidenziando gli obiettivi raggiunti e quelli ancora da conseguire.

Il consistente ridimensionamento delle partecipazioni nei settori in questione ha consentito allo Stato di perseguire i propri obiettivi di riduzione del peso del debito pubblico e degli interessi sullo stesso, di rispetto dei parametri di finanza pubblica fissati per l'adesione all'Unione Monetaria Europea e di snellimento della propria struttura, diventata, prima di questo sostanziale processo di ristrutturazione, oltremodo pesante e inefficiente.

Va ricordato, tuttavia, che, malgrado le ingenti dismissioni, lo Stato mantiene, seppur in maniera non totalitaria e talvolta indiretta, il controllo nei settori considerati di valenza strategica.

Altro effetto di considerevole rilevanza dei processi in questione, è l'allargamento del mercato azionario e lo sviluppo dei mercati finanziari italiani. E' indubbio che i fattori determinanti per tale sviluppo siano stati anche altri, quali la stabilizzazione della moneta, la liberalizzazione finanziaria e l'integrazione europea, ma va riconosciuto che le privatizzazioni hanno contribuito in modo significativo alla trasformazione del sistema finanziario italiano, offrendo nuove opportunità di investimento ai risparmiatori.

Anche l'obiettivo di rendere le società operanti nei servizi di pubblica utilità efficienti e profittevoli, sembra essere stato conseguito. Pur mantenendo una

certa cautela nell'individuare la causa di tale aumento di efficienza, si può ritenere che i processi di liberalizzazione e di privatizzazione nonché il riassetto dei settori in questione secondo logiche concorrenziali e di libero mercato hanno contribuito positivamente al miglioramento delle *performance*. Si è rinvenuta, infatti, la tendenza delle società privatizzate e quotate a riportare risultati migliori in termini di redditività ed efficienza gestionale rispetto alle società a partecipazione statale e non quotate.

Il sospetto, tuttavia, è che l'aumento della redditività e della profittabilità sia ascrivibile ad un aumento delle tariffe, più che ad un aumento dell'efficienza sul lato dei costi. E' proprio a questo riguardo che emergono le prime, e non uniche, perplessità riguardo ai risultati effettivi dei processi in questione.

Posto, infatti, che uno degli obiettivi che ci si prefiggeva di conseguire è quello del raggiungimento di un maggior benessere dei consumatori in termini di prezzi, come conseguenza naturale dell'introduzione della concorrenza in tali mercati, va evidenziato che in tal senso si delineano i primi risultati negativi, dato che l'aumento delle tariffe ha investito tutti i settori oggetto dei processi in questione.

E' difficile poterlo affermare con rigore scientifico, ma è plausibile ritenere che un'interpretazione di tale risultato può trovare fondamento nell'incapacità di garantire il corretto funzionamento del mercato concorrenziale, specie nei settori in cui la concentrazione di una quota consistente di mercato nella esclusiva disponibilità dell'ex-monopolista genera ostacoli e barriere all'entrata per i nuovi operatori.

Questo fenomeno ha investito anche il settore del gas naturale, oggetto di approfondita analisi all'interno del presente studio. Seppur riconoscendo il raggiungimento degli obiettivi in termini di efficienza e di miglioramento delle *performance* dell'ENI, ex-monopolista del settore, nonché la buona riuscita delle *tranches* di vendita delle partecipazioni pubbliche nell'ente - che hanno, difatti, rappresentato una significativa entrata nelle casse dello Stato - ENI continua a conservare quote rilevanti di mercato in più segmenti del settore. L'avvenuta separazione tra il gestore dell'infrastruttura e le imprese operanti nelle altre fasi della filiera, oltre che i limiti posti dal legislatore all'approvvigionamento diretto da parte di ENI, non sono bastati a scardinare la posizione dominante della società nella fase *upstream*, che costituisce un freno per l'effettiva riuscita dei processi in termini di concorrenza. Nella fase dell'approvvigionamento, infatti, sia per quanto riguarda la produzione che l'importazione, ENI non solo resta il leader del settore, ma conserva addirittura posizioni di quasi monopolio che rendono le imprese operanti in tutte le fasi della filiera in qualche modo dipendenti dalla società stessa.

La promozione della concorrenza nel mercato all'ingrosso, che permetterebbe agli operatori nazionali di approvvigionarsi direttamente dalle imprese esportatrici di gas naturale, infatti, è di difficile realizzazione, dato che la quasi totalità delle imprese esportatrici sono residenti in Paesi che non fanno parte dell'Unione Europea e non sono soggette a vincoli pro-concorrenziali.

Nonostante sia data la possibilità di scegliere il fornitore finale, l'offerta, dinnanzi alla quale il cliente si è trovato, è rimasta sostanzialmente invariata rispetto a quella ante liberalizzazioni, sia in termini di qualità del servizio sia in

termini di prezzi, dato che gran parte del gas che viene venduto al cliente finale e che attraversa le diverse fasi della filiera è stato importato, o prodotto, da ENI stessa.

Sciogliere tali vincoli di dipendenza e scardinare la posizione dell'ex monopolista ENI è una sfida futura di fronte alla quale ulteriori politiche di riforma strutturale potrebbero essere insufficienti, dato che le situazioni sono frutto di barriere tecnologiche e legali che la volontà politica non sempre è in grado di abbattere.

Bibliografia

A.A. V.V., *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Giuffr , Milano, 2001 (con contributi di LAURA AMMANNATI L., CABIDDU M. A., DE CARLI P).

AA.VV., *La nuova disciplina delle Autorit  indipendenti*, atti del seminario Astrid, 18 giugno 2007 (con contributi di D'ALBERTI M., PAJNO A., NAPOLITANO G., LA RICCIA S., CALABRO' C., CERULLI IRELLI V.).

ABATECOLA G. - CAFFERATA R. – POGGESI S., *Imprese pubbliche in tempo di liberalizzazioni: l'Eni nel settore del gas (2000-2005)*, in R. CAFFERATA - M. MARTELLINI - D. VELO (a cura di), *Liberalizzazioni, impresa pubblica, impresa d'interesse generale nell'Unione Europea*, Bologna, 2007.

AMATO G. – DENOZZA F. – SCHWEITZER H. – NICITA A. – STALLIBRASS D., *Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?*, in *Mercato Concorrenza e Regole*, 2/2009, pp. 381-400.

AMATO G., *Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano*, in TORCHIA L. – BASSANINI F., *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitivit  del Paese*, Passigli, Firenze, 2005.

AMATORI F. ET AL., BARCA F. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano: dal dopoguerra a oggi*, Milano, 1998.

AMMANNATI L. (a cura di), *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, Giuffr , Milano, 2005.

AMMANNATI L., *Governance e regolazione attraverso reti*, in AMMANNATI L. – BILANCIA P. (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello, regolazione e reti*, in www.astrid-online.it, 2008.

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI ECONOMISTI DELL'ENERGIA (AIEE), *Il settore energetico, 2009*.

ASSONIME, *Principi di riordino del quadro del quadro giuridico delle societ  pubbliche*, Roma, 2008.

AUTORIT  PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS , *Relazione Annuale alla Commissione Europea sullo stato dei servizi e sulla regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas*, Milano – Roma, 20 Giugno 2010.

AUTORIT  PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS, *Indagine conoscitiva sull'attivit  di stoccaggio di gas naturale, 2009*.

BANCA D'ITALIA, *Rapporto delle tendenze nel sistema produttivo italiano in Questioni di economia e finanza*, n. 45, Roma, 2009.

BARCA F., *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Donzelli editore, Roma, 1999.

BARCA F., *Imprese in cerca di padrone: proprietà e controllo del capitalismo italiano*, Laterza, Bari, 1994.

BARUCCI E. – PIEROBON F., *Le privatizzazioni in Italia*, Carocci, Roma, 2007.

BRUTI LIBERATI E., *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, 2006.

CAFFERATA R., *Economia e diritto nella privatizzazione delle imprese italiane. Il caso ENI.*, Giappichelli, Torino, 2000.

CAMMELLI M. – DUGATO M. (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2008.

CARDI E., *La nozione di rete. Seminario reti europee*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2005.

CARDI E., *Mercati e Istituzioni in Italia: diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2009.

CARDI M., *Cassa depositi e prestiti e bancoposta. Identità giuridiche in evoluzione*, Casucci, 2012.

CAROLI CASAVOLA H., *Il principio di separazione contabile, societaria e proprietaria nei servizi pubblici in Mercato Concorrenza Regole*, Il Mulino, 2001.

CASSESE S., *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996.

CASSESE S., *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato Concorrenza e Regole*, 2002.

CASSESE S., *Stato e industria nell'ultimo quarto di secolo*, in *Venticinque anni di "industria" italiana*, *L'industria*, 2001.

CAVALIERE A. *Liberalizzazioni e accesso alle essential facilities: regolamentazione econcorrenza nello stoccaggio di gas naturale*, in *Società Italiana di Economia Pubblica*, Pavia, 2006.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro verde sui servizi d'interesse generale*, Bruxelles, 21.5.2003; doc. COM (2003) 270.

COMMISSIONE PER LA MODERNIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI, *Relazione sulla riforma dell'amministrazione centrale*, 18 giugno 1985, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1985.

CORTE DEI CONTI, SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE ENTRATE, *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, Roma, 10 febbraio 2010.

DE BENEDETTO M., *L'autorità garante della concorrenza e del mercato*, Bologna, 2000.

DE NARDIS S., *Le privatizzazioni italiane, ricerca centro studi Confindustria 2000*, Il Mulino, 2000.

DI PORTO F., *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Cedam, 2008.

ENI CORPORATE UNIVERSITY - SCUOLA SUPERIORE ENRICO MATTEI, *Glossario dell'Industria Petrolifera*, Biblioteca Eni, Milano, 2002.

ENI CORPORATE UNIVERSITY - SCUOLA SUPERIORE STUDI ENRICO MATTEI, *Gli idrocarburi: Origine Ricerca e Produzione*, 2004.

ENI CORPORATE UNIVERSITY – SCUOLA SUPERIORE STUDI ENRICO MATTEI, *Dizionario tecnico per l'industria petrolifera*, Milano, 2003;

FONDAZIONE IRI, *Le privatizzazioni in Italia 1992-2000*, Edindustria, 2001.

GOLDSTEIN A., *Privatization in Italy 1993-2002: goals, institutions and outstanding issues*, , CESifo "Privatisation Experiences in the EU" follow –ip conference, 31 October-3 November 2003, Cadenabbia, Italy.

M. GRILLO, *Infrastrutture a rete e liberalizzazione delle public utilities*, in A. VIGNERI e C. DE VINCENTI (a cura di), *Le virtù della concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 2006.

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA. *Libro bianco sulle privatizzazioni*, Aprile 2001.

NAPOLITANO G., *L'energia elettrica e il gas*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003.

NAPOLITANO G., *Le regole per liberalizzare i servizi pubblici*, in PAMMOLLI F. – CAMBINI C. – GIANNACCARI A. (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007.

NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2006.

OCSE, *Review dell'Ocse della riforma della regolazione in Italia*, 2001.

PICARELLI A. , *Sulla gestione delle imprese di pubblici servizi*, in *Rassegna Economica*, n.1/1975.

RANCI P., *Concorrenza e liberalizzazione: il caso dei servizi energetici a rete* in TORCHIA L. – BASSANINI F., *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli, Firenze, 2005.

ROSSANO C., *Manuale di diritto pubblico*, Jovene, 2012.

SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO, DIPARTIMENTO DIFESA, DIPARTIMENTO TRASPORTI, *Dossier di documentazione n. 84, 20/06/2007*.

TITOMANLIO R., *Funzione di regolazione e potestà sanzionatoria*, Giuffrè, 2007.

VETRO' F., *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Giappichelli, Torino, 2005.

VETRO' F., *Il settore del gas naturale*, in STICCHI DAMIANI E. (a cura di), *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina.*, Giappichelli, Torino, 2008.

VETRO' F., *Le Autorità indipendenti di regolazione: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2001.

VILLATA R., *Un esempio di liberalizzazione di pubblici servizi: la riforma del settore della distribuzione del gas naturale*, in VILLATA R., *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Giuffrè, Milano, 2003.

VISCO COMANDINI V., *L'analisi economica delle autorità indipendenti*, in *Rassegna di Astrid*, 19/2009.

Sitografia

astrid-online.it

autorità.energia.it

cassaddpp.it

enel.it

eni.com

eniscuola.net

enistoria.eni.com

ilsole24ore.com

saipem.com

servizidipubblicautilita.eu

snam.it

snamretegas.it

sviluppoeconomico.gov.it

utilita.com

Ringraziamenti

Arrivato alla fine di questo percorso, mi preme fare dei ringraziamenti. Non è per convenzione né per il narcisistico desiderio di allargare la cerchia dei lettori, ma per la lucida e non retorica consapevolezza che non sarei arrivato a questo traguardo senza l'affetto e il sostegno di alcune persone.

In primis ringrazio i miei genitori, che, con tutto l'amore che i migliori genitori sanno trasmettere ad un figlio, sono stati impeccabili nel sapermi guidare senza mai darmi un ordine.

Ringrazio Zia Rosanna e tutta la mia straordinaria famiglia, all'interno della quale non sono mai mancati affetto, supporto e fiducia reciproca.

E se la straordinarietà di un "popolo" si evince dalle qualità del suo "capo", devo un ringraziamento particolare al "capofamiglia" Nonno Dino, esempio di onestà e integrità morale.

Un altro ringraziamento particolare va a Zio Angelo, la cui intelligenza fuori dal comune ha illuminato il mio percorso universitario e allargato la mia visione del mondo.

E se sono arrivato fin qui, dopotutto, con il sorriso sulle labbra, è anche grazie a tutte le altre persone che mi hanno circondato e arricchito.

Ringrazio Antonio, autentico genio. Per la spiegazione basta chiedere lui di aprire pagina 283 del suo libro preferito, anche se sono sicuro che non ce ne sarebbe bisogno perché potrebbe recitare l'intero libro a memoria.

Ringrazio il mio amico Dodi, perché se la "sanità mentale è un'imperfezione", mi sento di dire che rasentiamo il perfetto. Si noti bene che l'aforisma è tratto dal libro "Compagno di sbronze" di Bukowsky.

E ringrazio il mio amico Giuliano, geniale equilibrista sul filo della cultura, dell'intelligenza e della follia, e la mia amica Giusi, il cui affetto è una costante della mia vita, a cui non posso, né voglio, mai rinunciare.

Ringrazio Rosa, che qualsiasi veste voglia indossare, per me è sempre bellissima.

Ringrazio Francesco, Walter, Andrea, Vittorio, Leonardo, Ivana, Alice, Chiara e tutte le persone con cui ho condiviso il cammino di questi tre anni. E Giulia, Roberta, Claudio, e tutti i miei coinquilini – tra i quali cito Luca, che negli ultimi giorni si è guadagnato *in extremis* il ringraziamento *ad personam*. Poi, ancora, Costantino, Antonello, Antonio, Giuseppe, Mariella, Alfonso, Miriam, Chicca e tutti i miei amici del liceo, per cui nutrirò sempre un affetto particolare.

Ogni persona con cui ho, o ho avuto, rapporti umani in questi anni fa parte della mia storia e meriterebbe un ringraziamento particolare, ma per ovvie ragioni logistiche occorre che io mi fermi qui. Sempre a patto che a qualcuno interessi essere incluso, “nessuno si senta escluso”, direbbe De Gregori.

E infine, non di minore importanza, è il mio ringraziamento a Paolo, Eduardo, Toni, Giorgio, Fabrizio, Francesco, Edoardo, Pino, ché mi hanno fatto capire che la scrittura, il teatro, il cinema, la poesia e la musica, rappresentano la sublimazione dell'essere umano, indispensabile per godere delle meravigliose sfumature di infinito in un mondo, altrimenti, miseramente finito.

G.V.A