



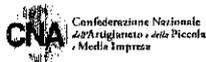
R.ETE.  
IMPRESA ITALIA

## **Audizione Camera dei Deputati X Commissione Attività Produttive**

**Indagine conoscitiva sulle caratteristiche attuali  
dello sviluppo del sistema industriale: il ruolo  
delle imprese partecipate dallo Stato, con  
particolare riferimento al settore energetico**

**Documento di osservazioni e proposte**

7 Febbraio 2012





R.ETE.  
IMPRESSE ITALIA

## **Premessa**

Il sistema produttivo del nostro Paese, fondato per una notevole e preponderante parte sul ruolo trainante svolto dalle Piccole e Medie Imprese, manifesta difficoltà di tenuta e di sviluppo dinanzi alla crescente onda d'urto della globalizzazione. Tale difficoltà caratterizza in misura essenziale la crisi attuale dell'intera economia italiana, ma si riflette con modalità ed entità diverse in particolare tra i settori in cui si ha una accentuata presenza di Società con capitale partecipato dallo Stato.

Ricordiamo infatti che il sistema economico italiano è tuttora costituito da una forte presenza statale in settori economici di particolare strategicità, e tale fenomeno si manifesta in misura maggiore rispetto al confronto internazionale.

Come è noto, tale partecipazione si traduce di fatto in un controllo diretto o indiretto esercitato dall'amministrazione statale sulle azioni societarie, tramite apposite funzioni demandate al Ministero dell'Economia. Questo fenomeno è presente in misura rilevante nel settore energetico, ma caratterizza anche quello della produzione industriale e della ricerca.

A tal proposito R.ETE Imprese Italia, preso atto che dal 2001 ad oggi le frequenti "dismissioni" nel nostro Paese hanno contribuito ad una sostanziale rimodulazione del ruolo degli enti pubblici in ambito economico, condivide tuttavia il dato che nel comparto dell'energia il descritto fenomeno della partecipazione statale nel capitale delle Società è ancora presente in misura significativa.

, A titolo meramente esemplificativo, si rileva la presenza nel settore energetico di rilevanti Società per Azioni quotate ed eterogenee tra loro sotto il profilo storico ed economico quali ENI ed Enel S.p.A. da una parte, concorrenti sul c.d. "libero



..... R.E.TE. ....  
IMPRESE ITALIA

mercato”, nonché Snam Rete Gas e Terna S.p.A. dall'altra parte, deputate a gestire le infrastrutture strategiche.

Riteniamo in proposito che, mentre nel settore produttivo la presenza pubblica si traduce in una sostanziale debolezza rispetto al citato contesto economico globalizzato, nel settore energetico le società a partecipazione pubblica hanno avviato processi di governance fortemente orientati anche sui mercati internazionali. Ciò denota una solidità ed una “maturità” di tali imprese, che ne giustificerebbero un processo di progressiva emancipazione dalla partecipazione pubblica.

Inoltre occorre ricordare il forte ruolo che esercitano in campo energetico le c.d. multi utilities (Hera, A2A, IREN ecc. ecc.) quasi tutte con maggioranze espressione delle istituzioni locali (Comuni, Province ecc. ecc.) che in genere esercitano un ruolo predominante nei territori in cui operano, spesso in condizioni non propriamente di libero mercato.

Sotto tale profilo, occorre richiamare altresì la progressiva rilevanza assunta nel settore in esame da parte di alcune Società per Azioni, originariamente non quotate e tuttavia partecipate da diversi soggetti pubblici, quale è ad esempio la Cassa Depositi e Prestiti e le società a totale controllo pubblico, quali il gruppo GSE (Acquirente Unico, GME, RSE), .

Pur in un quadro di forti interessi strategici quali la competitività e la sicurezza del sistema energetico nazionale, Rete Imprese Italia ritiene che ricorrano le condizioni per una crescita della concorrenza sistemica del settore che è alla base della capacità produttiva e distributiva del Paese (fortemente caratterizzata da un elevato gap infrastrutturale). Mettere il Paese in rete rimane un obiettivo primario su cui far convergere gli sforzi sinergici pubblici e privati.



.....R.E.T.E.....  
**IMPRESE ITALIA**

Ricordiamo in proposito gli obiettivi strategici del settore energetico, fissati dall'Unione Europea, che devono guidare le politiche degli Stati Membri in questo settore: la competitività dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti, lo sviluppo delle infrastrutture e, più in generale, il raggiungimento di un Mercato Unico dell'energia.

Orbene, all'interno di queste linee evolutive, si ritiene in linea generale che azioni di cooperazione e reciproci protocolli collaborativi tra i grandi gruppi a partecipazione pubblica appena richiamati, da un lato, ed il sistema italiano delle Piccole e Medie Imprese, dall'altro lato, sia non solo astrattamente possibile, ma anche ragionevolmente auspicabile, dal livello nazionale a quello territoriale.

**Contesto di riferimento ed evoluzione normativa**

Alcune recenti analisi economiche aventi ad oggetto le Società per Azioni partecipate dallo Stato in ambito industriale e nel comparto dell'energia, hanno evidenziato un valore complessivo di quasi 45 miliardi di euro, di cui circa la metà concernente tre Società quotate quali Enel, Eni e Finmeccanica.

Orbene, alla luce dell'indagine, la percentuale di rendimento delle Società partecipate dalla Pubblica Amministrazione risulta inferiore rispetto alla media espressa nei medesimi settori dalle Società private il cui capitale non soggiace al controllo statale.

Tale considerazione potrebbe indurre gli operatori economici in generale, e le PMI in particolare, a nutrire più di una perplessità circa l'effettiva idoneità delle Società partecipate a realizzare nei settori in esame, con esiti apprezzabili per l'intero



R.F.T.E.  
IMPRESA ITALIA

sistema industriale, gli obiettivi ad esse demandati oltre a porre concreti interrogativi sulla reale strategicità di alcune funzionalità per il conseguimento dei primari interessi statali.

Tuttavia, ai fini di una miglior valutazione del contesto appena descritto sotto il profilo del comparto energetico, occorre evidenziare che l'evoluzione normativa più recente prevede entro il mese di luglio del 2012 l'emanazione da parte del Governo di un Decreto da adottare ai sensi dell'art. 1 comma 905 della Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), che conterrà come è noto la separazione proprietaria di Snam S.p.A. rispetto ad Eni S.p.A.

Le nostre Confederazioni hanno da tempo sollecitato misure volte alla separazione proprietaria delle attività detenute da Snam S.p.A (trasporto e gestione infrastrutture strategiche gas), si ritiene, infatti, che il ruolo dominante di ENI in tutte le fasi della filiera gas ha rappresentato uno dei principali ostacoli all'ottenimento di una reale apertura del mercato.

Tale positiva disposizione relativa allo "scorporo" da Eni della gestione infrastrutturale di rete è contemplata dall'articolo 15 del Decreto Legge n. 1/2012 in materia di liberalizzazioni, ma ad oggi sembra costituire soltanto un tassello dell'auspicato processo di liberalizzazione effettiva del mercato nel settore del gas, complici alcune perduranti criticità strutturali quali ad esempio il peso decisivo esercitato dall'operatore dominante.

L'auspicio è che il decreto attuativo che concretizzerà tale positiva disposizione vada ad allinearsi con la normativa europea (2009/73/CE III pacchetto energia), al fine di evitare completamente, e non solo parzialmente, la partecipazione di Eni nelle altre attività detenute da Snam S.p.A.



R.E.TE.  
IMPRES E ITALIA

A tale riguardo si ricorda che la scarsa concorrenzialità sul mercato potrebbe essere dovuta anche alla forte concentrazione dei controlli tipica del sistema gas nel nostro Paese, tale da non permettere ancora la piena realizzazione né il trasferimento ai clienti finali dei benefici conseguibili tramite il perfezionamento del processo di liberalizzazione in itinere.

Riteniamo in ogni caso che la predetta separazione di Snam da Eni potrebbe costituire una prima e significativa tappa verso la netta ed effettiva distinzione tra le Società destinate a competere sul libero mercato da un lato –e le Società destinate a dover garantire sicurezza ed equità a tutti i “competitors” dall’altro lato –Tali riflessioni possono essere svolte anche su altri fronti dello scenario energetico laddove si considera la preponderante presenza di compagnie pubbliche in settori non propriamente essenziali per la sicurezza energetica. In proposito, nei settori elettrico e gas, vanno impedito le azioni di “invadenza” del mercato da parte di quei soggetti che operano in condizioni di posizione dominante, soprattutto nei servizi energetici e nel post-contatore.

Occorre evidenziare inoltre, ai fini dell’indagine in corso, il recente intervento normativo rivolto ad integrare l’articolo 5 del vigente Decreto Legge n. 269/2003 e ss. modificazioni (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo), nel senso sopra accennato in premessa di garantire l’effettivo esercizio di funzioni operative da parte della Società con partecipazione pubblica “Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.”.

Tale integrazione, prevista dall’articolo 7 del Decreto Legge n. 34/2011 (Disposizioni urgenti in favore della cultura ed in materia di partecipazioni), permette come è noto alla predetta CDP S.p.A. di assumere partecipazioni in “Società di rilevante interesse



R.ETE.  
IMPRESA ITALIA

nazionale” in termini di strategicità del settore operativo, di livelli occupazionali o di ricadute per il sistema economico del nostro Paese.

A tal proposito, R.ETE Imprese Italia ritiene che il nuovo ruolo operativo della Cassa Depositi e Prestiti possa incidere positivamente anche in termini di sviluppo del sistema industriale italiano nel suo complesso, a condizione che il Ministero dell'Economia definisca selettivamente, nel rispetto dell'economia del mercato, con apposito decreto i requisiti qualitativi e quantitativi delle “Società di rilevante interesse nazionale” che saranno oggetto di eventuale acquisizione da parte di CDP S.p.A.

Riteniamo infine che potrebbe rivestire notevole importanza, in chiave di ricadute benefiche per il sistema produttivo del nostro Paese, l'ulteriore previsione parimenti contenuta nel nuovo testo dell'articolo 5 del citato DL 269/2003, in virtù della quale le predette partecipazioni possono essere acquisite anche tramite veicoli societari o fondi di investimento partecipati a loro volta dalla stessa Cassa Depositi e Prestiti nonché, eventualmente, da società private o controllate dallo Stato o enti pubblici.

Tale evoluzione del quadro normativo, con particolare attenzione agli aspetti sopra evidenziati in relazione al settore energetico, potrà essere oggetto di ulteriori valutazioni per quanto attiene alla proprietà ed alla gestione sul territorio di reti ed infrastrutture, alla luce della crescente incidenza della bolletta energetica sui costi di impresa.

### **Osservazioni e proposte**

Quanto descritto sinora evidenzia l'opportunità che l'amministrazione statale riduca gradualmente la propria quota di partecipazione nel capitale delle Società destinate a



R.F.T.E.  
IMPRESSE ITALIA

competere sul libero mercato e conservi contemporaneamente il controllo sul capitale delle Società che gestiscono le infrastrutture strategiche.

Nel dettaglio, ENEL ed ENI detengono come principale azionista il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Esattamente ENEL con un peso al 30 settembre 2011 del 31,24% dell'azionariato e in ENI con un peso 31 dicembre 2010 del 3,93% al quale si aggiunge il 26,37% della Cassa depositi e Prestiti a sua volta controllata per il 70% dallo stesso Ministero .

In entrambe le società il Ministero dell'Economia e delle Finanze dispone dei voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'Assemblea ordinaria della Società, senza tralasciare i poteri speciali dello Stato in applicazione delle norme speciali di cui alla Legge n. 474/1994 (*Golden share*). Come noto il nostro Paese deve al riguardo conformarsi alla sentenza della Corte di Giustizia europea del 26 marzo 2009 che ha bocciato i poteri speciali detenuti dallo Stato in alcune società parzialmente privatizzate, tra cui Eni ed Enel e attualmente è in corso la procedura d'infrazione in tema di libera circolazione dei capitali e sul diritto di stabilimento nella Unione Europea.

L'attuale permanenza del ruolo pubblico, per quanto attiene al mercato energetico, è stata sempre giustificata dall'assenza di un mercato unico europeo, considerata la presenza di sotto-mercati nazionali dove le imprese energetiche europee sono ancora quasi tutte pubbliche, e dall'esigenza di tutelare le infrastrutture energetiche. Se i mercati di elettricità e gas fossero completamente liberalizzati e le imprese tutte private, quindi con soli obiettivi di stretto business, il problema naturalmente non si porrebbe. Comunque le suddette considerazioni possono oggi essere riviste in base ai seguenti punti:



R. E. T. E.  
I M P R E S E I T A L I A

- separazione proprietaria delle reti attuata per il settore elettrico e prevista per il settore gas;
- maggiore armonizzazione dei mercati europei;
- opportunità per il Governo di reperimento di risorse finanziarie.

Esiste inoltre un altro aspetto che, a giudizio di Rete Imprese Italia, deve far riflettere sull'esigenza da avviare, con modi e tempi opportuni, un'ulteriore fase di privatizzazione di ENEL ed ENI ed è la conflittualità implicita derivante dagli alti dividendi che lo Stato si garantisce grazie a tali società che, in modo diverso, detengono comunque posizioni dominanti nei rispettivi mercati.

Per quanto attiene al controllo strategico delle infrastrutture energetiche si possono affermare principi differenti. Con favore si recepisce la recente uscita di Enel dal capitale di Terna, anche se avvenuta nove anni dopo l'unificazione della rete in capo al soggetto Terna e si auspica quindi che anche ENI possa uscire completamente dall'azionariato di Snam. Per far questo occorre prevedere con una norma aggiuntiva che la partecipazione di Eni S.p.A. (a prescindere dal controllo su di essa dello Stato attraverso la Cassa depositi e prestiti) in Snam S.p.A, non si attesti ancora a livelli significativi in termini di quota di partecipazione, risultando quindi non conformi al modello giuridico individuato dalla normativa europea.

Infine, occorre effettuare una profonda riflessione sulle attività delle società energetiche, incluse ad esempio il Gestore dei Servizi Energetici con le sue controllate, al fine di evitare duplicazioni di funzioni e competenze.

Si ricorda che il Gruppo GSE è capogruppo di Acquirente Unico (AU), Gestore dei Mercati Energetici (GME) e Ricerca sul Sistema Energetico (RSE), società che



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

operano nell'ambito energetico con finalità pubblicistiche, ed ha visto fortemente incrementate le proprie competenze negli ultimi anni.

Pur condividendo il ruolo del Gruppo occorre, a nostro avviso, effettuare chiarezza sugli ambiti di competenza ed evitare duplicazione di strutture per realizzazioni di attività simili in ambito energetico.

Riepilogando, è il caso di evidenziare all'attenzione della Commissione le seguenti osservazioni:

- Occorrerebbe definire un contesto gestionale in cui la Cassa Depositi e Prestiti, in conformità al ruolo sopra descritto nell'ambito dell'evoluzione normativa, ceda la quota Eni ed acquisisca una quota di controllo in Snam pari a quella già detenuta in Terna ;
- Sarebbe altresì necessaria la simultanea cessione da parte dello Stato, tramite il Ministero dell'Economia, delle predette quote Eni ed Enel ;
- Occorrerebbe inoltre, ai fini della plausibilità della soluzione appena descritta, una congrua valutazione degli asset di Snam S.p.A.. Si ricorda a tal proposito che l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas ha già rassicurato nel merito gli investitori, ricordando che il bilancio di Snam è il frutto di quanto riscosso in bolletta dagli utenti;
- Individuare un modello di separazione proprietaria nel settore gas che includa le attività separate di rete, stoccaggio e rigassificazione.
- Andrebbero definite nuove regole per limitare l'invadenza delle posizioni dominanti nel settore energetico, impedendo inoltre comportamenti "sleali" da



R.E.T.E.  
IMPRESA ITALIA

parte di questi soggetti anche nelle attività di prossimità e contatto con l'utente finale.

- Sarebbe opportuno infine che il prospettato sistema di passaggi proprietari non si ripercuota in alcun modo sulle vigenti tariffe, poiché non modificherebbe nella sostanza la rete del settore energetico.

Con queste prime indicazioni si inizierebbe a ridisegnare il ruolo dello stato e delle sue partecipazioni in un settore importante quale quello dell'energia e del gas.

Queste misure che vengono indicate nel documento, sono richieste nella consapevolezza che ormai è maturo il tempo in cui il pubblico torni a fare il suo mestiere, e i privati facciano il loro. Ai soggetti pubblici tocca far rispettare regole trasparenti per un vero mercato (leggasi forte authority), a quelli privati di gestire bene le imprese. La strada maestra che le associazioni fondatrici di R.E.T.E. - Imprese Italia intendono indicare deve dunque portare ad un modello in cui non è prevista la partecipazione pubblica nell'azienda, o in subordine, verso un modello in cui la partecipazione del "pubblico" è di netta minoranza e non entra nella governance industriale.

Questa è la strada da percorrere per raggiungere l'obiettivo di un mercato libero e concorrenziale che porti veri e reali benefici alle imprese e ai cittadini.



R.E.TE.  
IMPRES E ITALIA

### **Alcune considerazioni sugli altri comparti partecipati**

La presenza di imprese partecipate, come rilevato nei capitoli precedenti, assume una particolare rilevanza e connotazione nel comparto energetico.

Tuttavia, meritano alcune riflessioni sintetiche, anche le altre esperienze in cui esiste ancora una forte presenza dello "Stato azionista", laddove tale presenza presenta delle caratteristiche tali da comportare effetti sul mercato, soprattutto con riferimento al rapporto tra detti soggetti e le PMI.

La lettura dell'elenco delle realtà societarie partecipate ci consente di svolgere, in premessa, alcune considerazioni preliminari: in primo luogo si osserva che, laddove la presenza pubblica caratterizza alcuni comparti industriali e della produzione, allo stato attuale si perde la visione d'insieme di politica industriale – che aveva storicamente caratterizzato il sistema delle partecipazioni statali negli anni passati - atta a giustificare il ruolo del pubblico come *asset* trainante della produzione e dello sviluppo di quei comparti. Sembra quasi che la presenza dello stato sia residuale e scollegata da una reale visione strategica, ma sia invece il frutto di una lenta politica di dismissione o trasformazione che ha fatto in buona sostanza perdere di significato a detta presenza. In secondo luogo, invece, esistono ambiti di intervento di imprese pubbliche o a partecipazione pubblica, generalmente legate da una logica di strumentalità alle altre politiche pubbliche e all'azione della P.A., che presentano aree di eccellenza e aree di inefficienza, con un effetto a macchia di leopardo, che in realtà dipendono strettamente non tanto dalla loro conduzione o presenza sul mercato di riferimento (a volte in regime di esclusiva e monopolio), ma dall'andamento più generale delle politiche pubbliche ad esse sottese.



.....R.E.TE.....  
IMPRES E ITALIA

### **La presenza delle partecipate nei comparti industriali e della produzione**

Il primo gruppo di imprese partecipate preso a riferimento attiene alle realtà che intervengono direttamente in alcuni settori della produzione industriale.

A tale riguardo, l'osservazione più rilevante che ci sentiamo di avanzare è, come detto, una decisa carenza di una strategia complessiva di politica industriale atta a caratterizzare e giustificare la presenza dello Stato.

Nel tempo, tale presenza si è sempre più caratterizzata per logiche di "salvataggio" o sussidiarietà rispetto a crisi di mercato o latitanza dell'industria privata, piuttosto che per logiche di rafforzamento della presenza di tali industrie nel mercato, perdendo di vista la finalità più generale di trainare lo sviluppo o ancora di operare per il consolidamento di alcuni "campioni nazionali".

Il risultato ultimo è la presenza di partecipazioni statali che hanno assunto un ruolo distorsivo, soprattutto per la forte contaminazione della "politica" nella *governance* di tali soggetti, con l'effetto di mantenere situazioni non caratterizzate da buone performance industriali e di non consentire una adeguata presenza di concorrenza privata. In buona sostanza, in molte circostanze si è creata nei fatti una situazione di mercato protetto, scarsamente efficiente, che ha generato filiere e contatti con il mercato viziati profondamente da logiche anticompetitive, in cui la posizione dominante dell'attore pubblico non ha saputo generare, come pure sarebbe stato possibile, un volano di sviluppo e crescita.

La situazione descritta appare tanto più critica se raffrontata al quadro più generale della competizione globale, laddove la nostra presenza non appare tanto incisiva da collocare le nostre aziende partecipate nel quadro coerente dell'economia mondiale.



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

In molte circostanze, peraltro, a soffrire maggiormente di una scarsa visione strategica dell'orientamento industriale di tali soggetti, è il comparto delle PMI nelle filiere dell'indotto e della subfornitura, che in molte circostanze hanno caratterizzato le proprie strategie a corollario di scelte inefficaci, in cui situazioni di monocommittenza o dipendenza eccessiva hanno enfatizzato le condizioni di debolezza di queste PMI.

A questa situazione spesso si è affiancata una situazione grave di ritardo nei pagamenti che ha ulteriormente indebolito il sistema.

In relazione a dette criticità, pertanto, la presenza della "mano pubblica" andrebbe profondamente rivista, conformandosi ad un quadro complessivo di scelte di politica industriale coerente ai più generali interessi del Paese.

Spesso il dibattito che caratterizza le scelte in divenire è semplicisticamente orientato a suggerire politiche generalizzate di dismissione o privatizzazione, quando invece sarebbe necessario un esame critico e attento delle diverse situazioni, orientando tali scelte verso obiettivi non strettamente connessi alle dismissioni, ma agli obiettivi di politica industriale da perseguire, restituendo al mercato, laddove ce ne siano le condizioni, quei comparti che possano trovare effettivo beneficio dalle logiche competitive e selettive che il mercato stesso è in grado di generare.

La presenza pubblica invece, seppure definita nel tempo, potrebbe continuare ad essere strategica nei comparti che hanno una forte necessità di essere orientati ad una riconversione produttiva orientata da scelte generali di politica industriale, in cui il mercato sarebbe debole nel sostituirsi all'azione pubblica, valorizzando la sussidiarietà e soprattutto una migliore integrazione delle filiere, a monte e a valle del processo produttivo.



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

### **Le partecipazioni strumentali all'azione della P.A.**

Accanto alla realtà industriale appena descritta, deve essere analizzata la situazione in cui aziende a partecipazione pubblica, spesso *in house* rispetto ai diversi comparti della P.A., agiscono in particolari segmenti del mercato. L'esame della situazione in essere, in questa fattispecie, presenta una situazione a macchia di leopardo in cui sono varie e diverse le circostanze e la presenza nel mercato di tali attori.

Se da un lato riscontriamo infatti situazioni di generale recupero di efficienza della macchina pubblica, attraverso l'azione di soggetti strumentali di diritto privato, da un'altro riscontriamo situazioni in cui i fattori di inefficienza si moltiplicano e spesso generano, specialmente nei segmenti in cui i soggetti operano in condizione di monopolio, sottrazione di importanti fette di mercato all'industria privata.

Sono esempi virtuosi alcune esperienze uniche nel panorama nazionale, in cui le partecipate assumono un indispensabile ruolo guida nella implementazione delle politiche pubbliche e spesso si rivelano *asset* strategici di sviluppo e sostegno al mercato: è il caso di Cassa Depositi e prestiti, ad esempio, in cui i recenti cambiamenti dell'ambito di operatività hanno consentito di svolgere ruoli fondamentali di sostegno al mercato, piuttosto che di Consip, che ha implementato, nel tempo, una infrastruttura strategica negli acquisti della P.A., riuscendo a generare importanti effetti "volano" anche con riferimento al mercato privato ed a coinvolgere il mondo delle PMI in un processo fortemente innovativo.

Non sempre, invece, la situazione presenta esempi di virtuosismo, laddove soprattutto le aziende partecipate o controllate hanno semplicemente "delocalizzato" l'attività della P.A. verso forme di "privatizzazione" della macchina amministrativa, con scarsi risultati sia sul piano dell'efficienza produttiva e del perseguimento degli interessi pubblici.