



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**“CONCESSIONE ASPI, UN NODO DA
SCIOGLIERE”**

“CONCESSION ASPI, A PROBLEM TO BE SOLVED”

Relatore:
Prof. Roberto Esposti

Rapporto Finale di:
Alessandro Benigni
Matricola: 1083431

Anno Accademico 2019/2020

INDICE:

Capitolo primo:

- 1.1 Aspetti generali del monopolio pubblico privato e questione del dilemma
- 1.2 Il Partenariato pubblico-privato (PPP) e una delle sue applicazioni: "il project financing".
 - 1.2.1 Il PPP in Italia
 - 1.2.2 Il project financing

Capitolo secondo:

ENEL S.p.a.

- 2.1 Breve storia
- 2.2 La privatizzazione dell'Enel e la liberalizzazione del settore elettrico
- 2.3 Dal monopolio al libero mercato nel settore dell'energia elettrica

Ferrovie dello Stato Italiane

- 2.4 Breve storia
- 2.5 La liberalizzazione del settore ferroviario
- 2.6 Quadro normativo di riferimento

Telecom Italia S.p.a.

- 2.7 Il settore delle telecomunicazioni in Italia nello scorso secolo
- 2.8 La privatizzazione di Telecom

Capitolo terzo:

- 3.1 Breve storia
- 3.2 La Privatizzazione di Autostrade
- 3.3 L'operazione ASPI e tutte le sue incertezze

- 3.4 Il modello del 1999 per il problema del prezzo
- 3.5 Modello di gestione adottato dall'Italia per le autostrade
- 3.6 Nuovi scenari e conclusioni

Introduzione

Il presente lavoro, articolato in tre capitoli, si prefigge l'obiettivo di analizzare sotto molteplici aspetti la diatriba ormai secolare tra pubblico e privato, vantaggi e svantaggi delle due alternative e i loro strumenti. L'elaborato che avrà come filo conduttore la differenza tra pubblico e privato nelle varie ipotesi economiche, nel primo capitolo, tratta in particolar modo il tema del monopolio pubblico/privato e quindi della famosa questione del dilemma (è preferibile un monopolio privato oppure uno pubblico?). Il capitolo in questione continua affrontando la questione del Partenariato Pubblico Privato in particolare come

forma di collaborazione tra pubblico e privato e visionando poi la più importante applicazione del PPP: “il project financing”.

Analizzate queste problematiche si arriverà al secondo capitolo dove si vedranno alcuni esempi delle più grandi aziende pubbliche italiane in particolare l’elaborato sottoporrà ad analisi l’Ente Nazionale per l’Energia Elettrica approfondendo la sua storia, il suo processo di privatizzazione ed infine si discuterà del libero mercato nel settore dell’energia elettrica. Il capitolo in questione continua trattando delle Ferrovie dello Stato Italiane discutendo della loro storia e del loro processo di liberalizzazione, per le ferrovie ancora non è possibile parlare di privatizzazione, e infine verrà effettuato un approfondimento sul quadro normativo vigente sia nazionale che comunitario. La terza public company analizzata nel medesimo capitolo è la Telecom S.p.a. vista sia da un punto di vista storico, sia da un punto di vista dinamico cioè analizzando tutte le fasi che l’hanno portata ad essere la più grande Società ad azionariato diffuso in Italia. Il terzo capitolo verte esclusivamente sulla spinosa questione di Autostrade per l’Italia S.p.A. Esso inizia introducendo la storia della rete autostradale italiana dai primi del Novecento, fino ad arrivare alla privatizzazione avvenuta nel 1999 con il governo Prodi. Il capitolo continua approfondendo tutti i dettagli della privatizzazione, specificando le partecipazioni di tutti gli attori prima e dopo l’evento ed indicando tutti i passaggi che lo hanno determinato. Si continua parlando poi della difficile questione ASPI, la quale sta coinvolgendo in questi

giorni il governo italiano e la società privata Atlantia, che presenta tra i principali azionisti, tramite un'holding, la famiglia Benetton. Si discuterà dell'accordo preliminare raggiunto tra Cdp e Atlantia, nonché della spinosa questione del prezzo dei titoli azionari. Un altro tema trattato nel suddetto capitolo è un approfondimento circa la manutenzione e gli investimenti nel sistema autostradale compiendo un paragone tra l'Italia ed alcuni importanti Stati europei. Il lavoro termina delineando possibili nuovi scenari e traendo possibili conclusioni.

CAPITOLO PRIMO: monopolio pubblico e monopolio privato, e ruolo dell'istituto del Partenariato Pubblico Privato mediante una sua applicazione.

1.1 Aspetti generali del monopolio pubblico e privato e questione del dilemma

Il monopolio è caratterizzato dalla concentrazione, nelle mani di un'unica impresa, o di tutta la domanda o di tutta l'offerta di un prodotto. Si conoscono perciò sia il monopolio della domanda sia il monopolio dell'offerta, per quanto quest'ultimo caso sia più frequente. Il monopolio può essere:

- Naturale, se il prodotto offerto dall'impresa monopolista non può essere prodotto né imitato per un limite posto dalla stessa natura (ad esempio, una sorgente di acqua minerale): Il monopolio naturale è una configurazione industriale in cui il numero ottimale di imprese presenti sul mercato è uno. Esso si manifesta quando i costi sostenuti da una sola impresa nel produrre l'intera quantità domandata sono inferiori a quelli che sosterebbero due o più imprese contemporaneamente presenti sul mercato. Sotto queste condizioni, la presenza di un unico operatore è più efficiente di una pluralità di imprese per motivi puramente tecnologici;

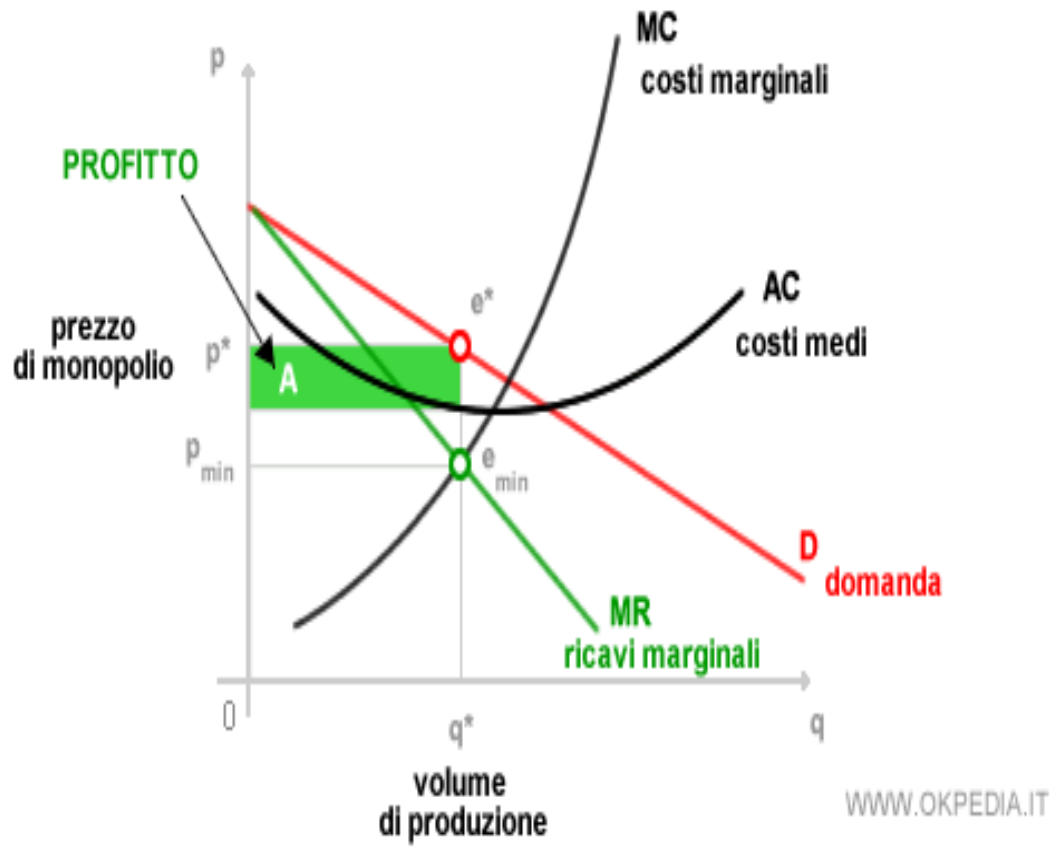
- Legale, quando una disposizione di legge ha riservato ad una data impresa l'esclusività dell'offerta (ad esempio brevetti industriali, diritto di autore, concessioni a privati di tronchi ferroviari in linee secondarie, ecc.);
- Convenzionale, quando è costituito sulla base di accordi tra le varie imprese, ed è conosciuto sotto il nome di regime di coalizione.

Il monopolio, inoltre, può essere pubblico e privato. È monopolio privato quando viene esercitato da un'impresa privata; monopolio pubblico quando viene esercitato dallo Stato o da altri enti pubblici. Il monopolio pubblico può essere costituito a scopi fiscali o a scopi sociali. Nel primo caso (ad esempio, monopolio del sale, dei tabacchi, del Lotto, dell'enalotto), esso è costituito per fornire alle casse dello Stato entrate di notevole entità; nel secondo caso, per permettere anche alle classi meno abbienti di usufruire di un servizio del quale esse non potrebbero godere, a causa del maggior prezzo, se tale servizio fosse offerto dai privati (ad esempio il servizio postale). Il monopolio rappresenta un fallimento di mercato, perché esso non opera in concorrenza perfetta e quindi provoca una distruzione di valore. Esistono tre grandi motivi che causano il monopolio: 1. Esiste un vincolo tecnico per cui tra i fattori di produzione ce ne è uno che è unico e da questa situazione scaturisce una barriera, il classico caso di questo tipo di monopolio sono le utilities e cioè gli erogatori di servizi (problema dell'ultimo miglio in cui la soluzione è separare l'infrastruttura dal

servizio). 2. Esistono delle barriere di tipo economico dove il problema non può essere risolto separando l'infrastruttura dal servizio come nel caso del monopolio naturale dove ci sono le condizioni per cui un solo agente può operare. 3. Esistono barriere di tipo legale, in questo caso parliamo di brevetti, marchi ecc. Si tratta di barriere indispensabili perché incentivano le imprese ad attività di ricerca e sviluppo e innovazione. In questo tipo di mercato opera un numero limitato di operatori e il numero degli agenti è scelto dallo Stato, infatti il monopolio, in questo caso, è visto dallo stato come male minore (se non vi è monopolio non c'è innovazione poiché gli operatori non avrebbero alcun incentivo a farlo). 4. Esiste poi il mercato dei "merit goods" come ad esempio il mercato del gioco d'azzardo e dei tabacchi. Di questo mercato se ne occupa lo Stato poiché una condizione di concorrenza perfetta comporterebbe un consumo eccessivo di questi beni e questo non sarebbe vantaggioso poiché causerebbe esternalità negative. Il regime di monopolio è rappresentato perfettamente nel grafico 1: il monopolista decide di produrre q^* , cioè la quantità che gli consente di avere il massimo profitto. Al monopolista non conviene produrre più di q^* , il prezzo a quel punto viene deciso dalla domanda (il monopolista infatti non è un price maker ma egli opera solo sulla quantità). Il triangolo che si forma nel grafico congiungendo il punto di intersezione tra i costi marginali e i costi medi con il punto e^* (pallino rosso vuoto) e il punto e_{\min} (pallino verde vuoto) rappresenta la distruzione di valore del

monopolio rispetto alla concorrenza perfetta. La distruzione di valore sta nel fatto che nel regime di monopolio la quantità prodotta è minore rispetto a quella della concorrenza perfetta (distruzione illogica di valore, per questo motivo il monopolio rappresenta un fallimento allocativo).

Grafico 1:

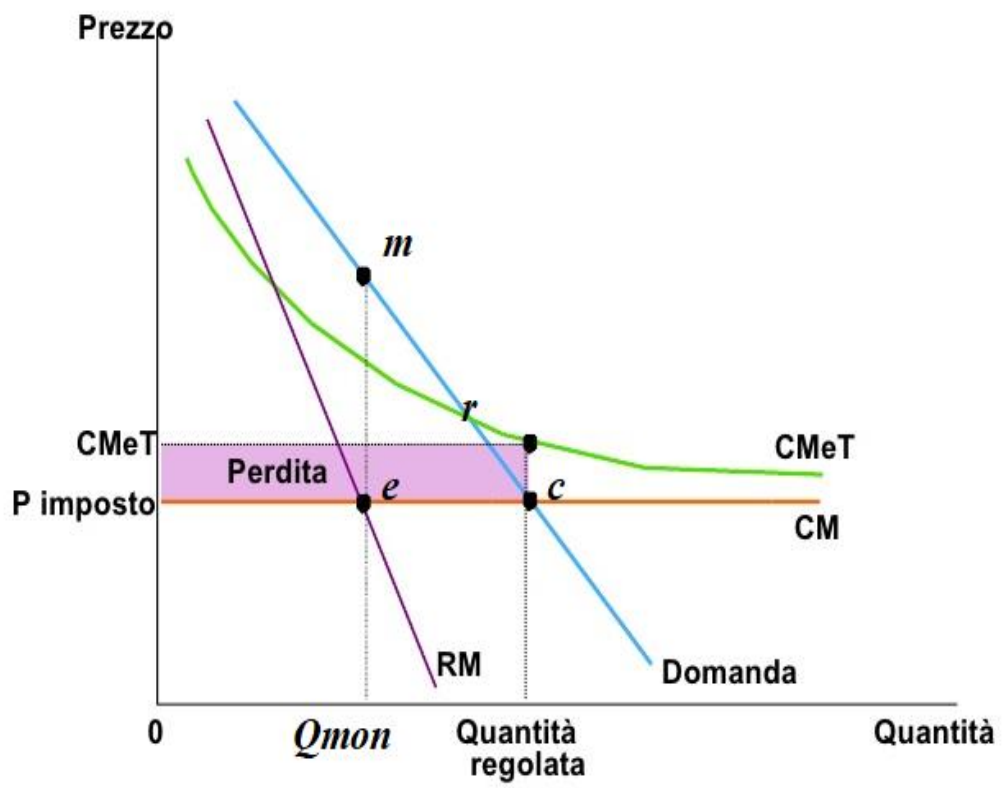


La strategia contro un mercato lontano dalla concorrenza perfetta potrebbe essere quella di favorire l'ingresso di altri operatori nel mercato e quindi passare dal monopolio ad un oligopolio. Tuttavia, in questo caso possono nascere alcuni problemi dalle scelte che possono adottare gli agenti nel mercato in quanto possono formarsi cartelli. Per non avere monopolio è necessario eliminare la cooperazione tra gli agenti e impedire che la posizione di uno sia dominante sull'altro. Se infatti non vi è interazione cooperativa e non ci sono posizioni dominanti, il regime di oligopolio potrebbe risultare anche accettabile. Nonostante questo, talvolta la soluzione del monopolio risulta accettabile, come nel caso delle utilities (fornire energia elettrica, concessione ferroviaria ecc.) oppure come nel caso di imprese che operano in mercato fortemente innovativi. Nel momento che il decisore pubblico accetta che un monopolio sia desiderabile è preferibile che questo monopolio sia pubblico o privato? Secondo la scuola di Chicago il monopolio deve essere privato (pensiero ultraliberista) poiché il modello privato è più efficiente del pubblico. Il monopolio privato, come quello pubblico, può essere sempre controllato da soggetti pubblici. Anche dal punto di vista dinamico è preferibile un monopolio privato poiché esso non è mai perpetuo in quanto è più contendibile e quindi dovrà adottare comportamenti più concorrenziali. Ora la domanda da porsi è la seguente: "Uno Stato può intervenire in una posizione di monopolio pubblico o privato al fine di migliorare il benessere sociale?" Il monopolio può anche essere "naturale" ma non le sue conseguenze, quindi se anche un regime di monopolio fosse inevitabile, lo

Stato può intervenire per condizionarlo. Se lo Stato accetta il monopolio naturale e vuole allo stesso tempo garantire il massimo benessere sociale deve far sì che il monopolista agisca in perdita, tuttavia per il monopolista non ci sarebbe alcun vantaggio (non esiste un monopolista privato che agisce in perdita), quindi o lo Stato decide di diventare monopolista (monopolio pubblico) oppure può costringere il monopolista privato a farlo lavorare in un certo modo e poi coprirgli le perdite tramite un contributo pubblico.

Il monopolio naturale può essere riassunto dal grafico 2. La distanza tra “m” ed “e” è il profitto unitario del monopolista. La Q efficiente corrisponde all’equilibrio nel punto “c” che prevede un prezzo che non copre i costi medi totali (CMeT) e quindi l’operatore sarebbe in perdita. La via di mezzo è il punto “r” in cui il monopolista non ha perdite, ma che avvicina il mercato alla concorrenza perfetta. (“r” è la situazione di compromesso in cui $P=CMeT$ cioè la quantità è intermedia tra Q_m e Q_c).

Grafico 2:



1.2 Il Partenariato pubblico-privato (PPP) e una delle sue applicazioni: "il project financing".

I contratti di Partenariato pubblico privati (PPP) e la tecnica di finanziamento del Project financing, come sostenuto dalla studiosa Gemma Arpaia, stanno avendo sempre più successo nel nostro Paese; le ragioni possono essere molteplici, ma le più importanti sono quelle riconducibili alla necessità di rispettare il vincolo del Patto di stabilità ed introdurre nelle fasi di costruzione, di finanziamento e di gestione delle opere di pubblico interesse, tecniche volte sia alla massimizzazione del profitto, sia alla massima soddisfazione dell'utenza. Il partenariato pubblico-privato (PPP) è una forma di cooperazione tra i poteri pubblici e i privati, con l'obiettivo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico. Tale forma di cooperazione con soggetti privati consente alla pubblica amministrazione di attrarre maggiori risorse di investimento e competenze non disponibili al suo interno. Il parlamento europeo definisce il partenariato una forma di cooperazione di lungo periodo, dove le risorse necessarie per finanziare il progetto sono fornite congiuntamente da entrambe le parti cioè ente pubblico e privato. Il rapporto in questione può essere a sua volta suddiviso in due tipologie: contrattuale e istituzionalizzato. Il partenariato contrattuale, illustrato nel saggio di Santi Giacomo, si ha quando amministrazione pubblica ed ente privato regolano i loro rapporti su base convenzionale, mentre il secondo tipo, quello istituzionalizzato comporta l'entrata di un terzo soggetto giuridico distinto per

regolamentare la cooperazione tra i due enti. Questo specifico istituto è disciplinato dal decreto legislativo n50/2016 entrato in vigore il 5 maggio 2018. La presente normativa ha abrogato la precedente regolamentata nell'articolo 153 del Codice degli appalti. Il PPP può essere inteso uno strumento di matrice europea, caratterizzato da una sostanziale eguaglianza tra soggetto pubblico e soggetto privato. Dal punto di vista dinamico, come descritto dal "Sole 24 Ore", le pubbliche amministrazioni si adoperano al fine di individuare gli interessi pubblici da tutelare e garantiscono alla collettività lo strumento economico finanziario più adeguato al fine di poterli conseguire. Gli enti privati mettono a disposizione le proprie capacità finanziarie nonché le proprie conoscenze tecnico-commerciali, chiedendo in cambio il diritto a ricevere una determinata utilità che può essere costituita o da un determinato canone periodico riconosciuto dall'ente concedente oppure qualsiasi altra prestazione economica corrispettiva ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma diretta di amministrazione del servizio e quindi tramite un diretto introito dovuto tramite la gestione. Nello specifico i PPP riguardano sia opere calde (modello concessorio) cioè tutti quei progetti che sono al servizio dei cittadini i quali pagano una tariffa per l'utilizzo dell'infrastruttura, le seconde opere che possono prevedere i contratti PPP sono le così dette opere fredde (operazioni di tipo PFI) e riguardano tutte quelle opere come ad esempio carceri e scuole che sono destinate ad essere utilizzate direttamente dalla pubblica amministrazione. La differenza tra le due tipologie sta nella fonte dei

ricavi: nel modello concessorio, i progetti hanno un'intrinseca capacità a generare reddito, per cui la remunerazione del privato deriva prevalentemente dai ricavi d'utenza (è questo il caso di autostrade, ponti ecc.). Nel caso delle opere fredde invece, l'operatore privato trae la propria remunerazione esclusivamente dai pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione. Il ricorso a una delle tipologie di PPP può essere previsto in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione intenda affidare ad un operatore privato l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi. L'obiettivo è quello di incentivare idee innovative ed impiegare conoscenze e abilità peculiari del privato per la fornitura di servizi pubblici, disegnando il contratto di PPP in modo tale da fornire gli incentivi giusti. L'evidenza empirica mostra che il privato risponde agli incentivi. Considerando un campione di 277 contratti aggiudicati dal Dipartimento dei Trasporti dello Stato del Minnesota per la costruzione di autostrade, Bajari e Lewis (2008) hanno mostrato come il privato raramente scelga di consegnare anticipatamente l'opera nel caso non vengano previsti bonus ad hoc e che, in presenza di un sistema di premi per consegna anticipata, gli operatori strategicamente dilatino i tempi di consegna nella loro offerta per completare, poi, il progetto in anticipo sulla pianificazione e beneficiare del bonus. Gli autori hanno, inoltre, stimato che il potenziale guadagno di efficienza, ottenibile quando il tempo di consegna diventa parte della scoring rule e la struttura di incentivi viene adeguatamente implementata, può raggiungere l'8%

del valore del progetto. La ragione che si trova alla base di questo istituto sta nel fatto di superare le crisi finanziarie, un ulteriore motivo è quello di rinnovare completamente il modo di operare delle pubbliche amministrazioni e renderle più vicine a più alti livelli di efficienza.

1.2.1 Il PPP in Italia

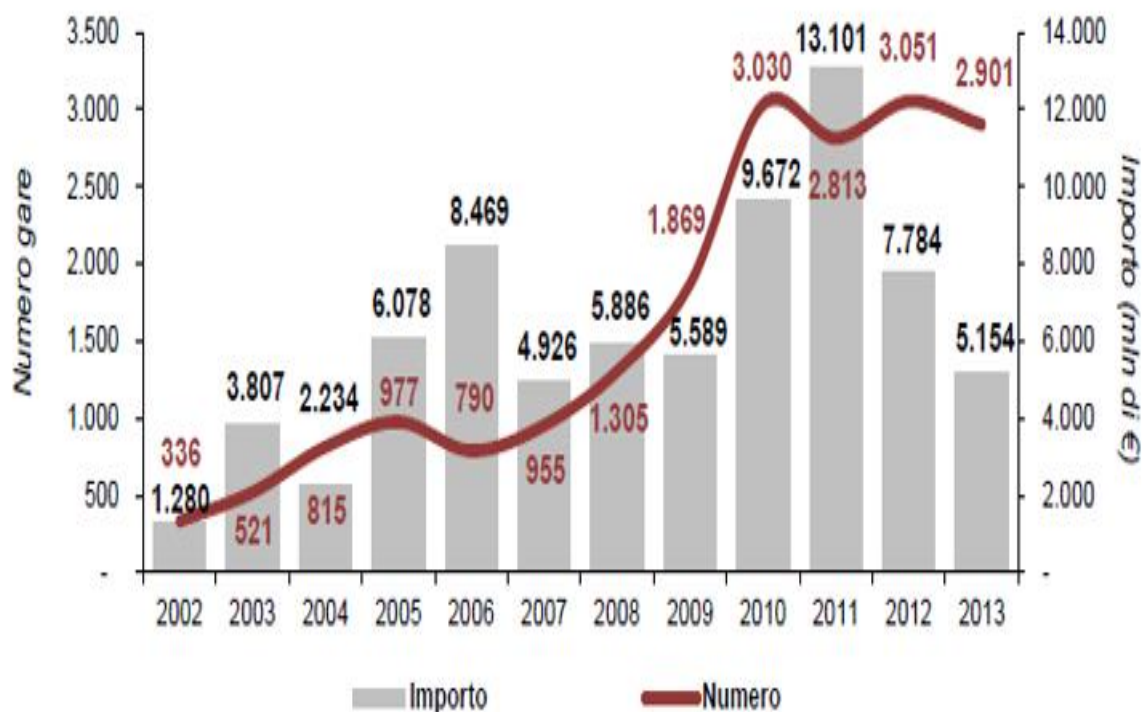
Considerando i dati forniti dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato e il lavoro svolto dalle studiose Carla Giorgio e Giorgia Marinuzzi per i quindici anni che vanno dal gennaio 2002 al gennaio 2016, il PPP è diventato nel tempo un mercato importante per il nostro paese: circa 29.000 “procedimenti in corso”, ovvero gare aggiudicate e gare in corso, dell'importo complessivo di quasi 90 miliardi di euro. Si passa dalle 331 iniziative del 2002, alla media annua di oltre 3.000 iniziative nel periodo 2012-2016, con il picco di 3.334 nel 2015, e con un 2016, nonostante l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, attestato a 3.187 iniziative in corso. Anche gli importi, sebbene con un trend annuale altalenante condizionato da grandi progetti, hanno segnato comunque, nella dinamica dei quindici anni, una chiara crescita, con un picco eccezionale nel 2016 di oltre 13 miliardi di euro, un valore mai raggiunto dal 2002, deciso dalla presenza di un numero eccezionale di grandi opere e servizi di importo superiore a 50 milioni di euro (33 gare dell'importo di oltre 10 miliardi, contro una media annua di 13 gare dell'importo di 3,9 miliardi dell'intero periodo 2002-2016). Il PPP è cresciuto nel

tempo, come i dati dimostrano, ed è visto dalle amministrazioni pubbliche come una importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio. La scarsità delle risorse in questi anni di crisi ha accentuato questa convinzione, che vede il PPP come una delle strade percorribili per valorizzare idee, progetti, sviluppo.

Il grafico 4 conferma come, tra il 2002 ed il 2013, la domanda di opere in PPP abbia conosciuto una tendenza di forte crescita, spinto, soprattutto negli ultimi anni, dai Comuni ed altri enti locali più in generale. Nel 2014 il numero di bandi ha superato quota 3.000, per un controvalore pari a circa 4,4 miliardi di euro. Le dinamiche in atto si avvertono anche rispetto al peso del PPP sull'intero mercato delle opere pubbliche, passato nello stesso periodo da quasi l'1% al 19,5% in termini numerici e dal 5,4% al 24,2% in termini di importo.

Grafico 4:

Evoluzione delle gare di PPP nel periodo 2002-2013



Fonte: Fondazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale. Direzione e coordinamento scientifico Walter Tortorella e Marco Nicolai.

1.2.2 Il project financing

La progettazione e la realizzazione di un progetto di investimento particolarmente complesso richiedono la disponibilità di ingenti somme di denaro da impiegare per periodi di tempo medio lunghi. Una valida soluzione a problematiche di questo tipo è rappresentata dal ricorso al project financing. Alcuni esperti, come Alberto Manelli, definiscono tale strumento come “un’operazione di finanziamento di una particolare unità economica, nella quale il finanziatore è soddisfatto di considerare sin dallo stato iniziale, il flusso di cassa e gli utili dell’unità economica in oggetto come la sorgente dei fondi che consentirà il rimborso del prestito e le attività dell’unità economica come garanzia collaterale del prestito”.

Nel project financing l’interesse dei finanziatori è concentrato unicamente sul progetto, sulla sua validità e sulla redditività da esso generata. Ne consegue che in tale procedura il soggetto finanziatore trae vantaggio economico dai flussi di cassa prodotti dal solo progetto. Il project financing è stato adottato in Italia soltanto negli anni Novanta per la costruzione nel settore pubblico di grandi opere di interesse collettivo. Esso prevede la partecipazione congiunta di un elevato numero di soggetti, che può variare in funzione degli interessi coinvolti, della dimensione del progetto e della sua complessità. Gli sponsor o promoter del progetto possono essere soggetti economici pubblici e/o privati. La finalità prevalente di un

promotore privato sarà la redditività diretta ricavabile dalla gestione dell'opera o la produzione di beni e/o servizi che la stessa riuscirà a realizzare. La finalità prevalente per un promotore pubblico è quella di generare benefici e vantaggi per l'intera collettività. Generalmente gli enti pubblici non hanno la capacità, né l'interesse, né le risorse per svolgere da soli il ruolo di promotore e preferiscono negoziare tale ruolo con un privato oppure lanciare una gara per sollecitare proposte da possibili promotori, messi in concorrenza tra di loro. A seconda della composizione societaria della Società di project financing si può distinguere tra:

- Project financing pubblico, che si ha quando il capitale sociale è sottoscritto interamente o prevalentemente da un ente pubblico;
- Project financing misto (pubblico-privato), che si ha quando la società di project financing è una Società a capitale misto non prevalentemente pubblico, né privato;
- Project financing privato, quando il capitale della Società è integralmente o prevalentemente sottoscritto da soggetti privati.

Gli investitori e i finanziatori sono tra i soggetti principali di un'operazione di project financing, non solo per il loro ruolo di erogatori di fondi, ma anche per il fatto di assolvere spesso la funzione di advisor finanziario con il compito di verificare l'attendibilità delle analisi di fattibilità, di partecipare alla fase di definizione del progetto per suggerire le scelte tecniche e organizzative più

coerenti rispetto alla struttura finanziaria dell'operazione. La pubblica amministrazione è un soggetto fondamentale nelle operazioni di project financing applicate alla realizzazione e alla gestione di opere pubbliche e può assumere diversi ruoli:

- Soggetto regolativo, in quanto autorizza l'opera, approva la documentazione necessaria a consentire la realizzazione, controlla la progettazione e la realizzazione, vigila sul rispetto delle normative ambientali, di sicurezza e sul lavoro;
- Promotore del progetto, in quanto può individuare all'interno del piano triennale delle opere pubbliche quelle suscettibili di gestione economica e quindi cercare di attirare l'interesse degli investitori privati per la realizzazione dell'infrastruttura;
- Finanziatore del progetto, in quanto partecipa al capitale di rischio della società di progetto, oppure versa alla società un corrispettivo per la realizzazione di un'opera di pubblico interesse.

Il ruolo regolativo deve essere svolto dalla pubblica amministrazione in modo efficiente, in quanto spesso le difficoltà amministrative e burocratiche, la lentezza di alcuni procedimenti amministrativi, diventano uno dei rischi maggiori connessi all'operazione in parola. Tra i vari soggetti che compongono un'operazione di project financing particolare importanza può essere assegnata al ruolo del gestore cioè il soggetto incaricato di svolgere la gestione dell'opera realizzata. Ossia, una

volta completato il progetto è necessario provvedere al suo sfruttamento economico e alla sua manutenzione. I vantaggi generati da una procedura di project financing sono rilevanti e possono essere sintetizzati nei seguenti:

- Possibilità di reperire risorse ingenti rese disponibili da molteplici finanziatori;
- Separazione tra il rischio dell'azienda promotrice e il rischio del progetto;
- Possibilità di beneficiare di un'elevata leva finanziaria.

A fronte di tali vantaggi, occorre però valutare anche i numerosi rischi associati allo strumento:

- Rischio di completamento, ovvero la probabilità di non riuscire a portare a termine i lavori, stante la complessità del progetto e i lunghi tempi necessari alla sua realizzazione;
- Rischio di fornitura, riconducibile alle problematiche inerenti all'approvvigionamento dei materiali necessari per la costruzione dell'opera;
- Rischio di mercato, ovvero il rischio che, una volta completata l'opera, il mercato di sbocco dei prodotti e servizi resi disponibili non sia abbastanza ampio da consentire la generazione dei flussi di cassa programmati in sede di studio delle fattibilità economico-finanziaria del progetto;
- Rischio politico, presente in misura rilevante al crescere del ruolo svolto dalla Pubblica Amministrazione nel progetto.

Capitolo secondo: Le più importanti aziende pubbliche italiane e la corsa verso la privatizzazione degli ultimi anni.

Enel S.p.a.

2.1 Breve storia

L'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (Enel) nacque nel 1963 come istituto pubblico dato dalla nazionalizzazione di circa mille imprese private operanti nel settore dell'energia elettrica. La sua missione era quella di assicurare un adeguato livello di energia elettrica ad un Paese come l'Italia che in quel momento viveva uno dei suoi periodi più floridi per quanto riguarda lo sviluppo economico. Questo ha consentito l'unificazione sociale e industriale della nostra penisola. Dopo circa 10 anni dalla sua fondazione i 247 chilometri di linee a 380 kilovolt vengono potenziati e sviluppati arrivando ad avere all'incirca 2800 chilometri di linee, creando così una fitta rete di interconnessioni sia all'interno del Paese che con l'estero. Questo ha permesso un aumento domestico dei consumi di energia elettrica così da permettere lo sviluppo e la fioritura di moltissime piccole e medie

imprese italiane, le quali sono ancora oggi il motore pulsante e il cuore del tessuto economico e industriale italiano. Lo sviluppo del settore elettrico in Italia, permesso dalla fondazione di Enel, non ha portato benefici soltanto dal punto di vista della produzione industriale, ma ha modificato profondamente le abitudini e lo stile di vita delle famiglie italiane. In questo periodo, inoltre, la produzione di energia termoelettrica e nucleare supera la produzione di energia idroelettrica ponendo l'Italia in una posizione di rilievo per quanto riguarda lo sviluppo internazionale del settore. È infatti il nostro Paese a costruire i primi impianti a fonti fossili di grande taglia, questo ha permesso di abbattere i costi e aumentare sensibilmente la produzione, così da far risultare l'Italia nel 1964 il terzo Stato produttore di energia nucleare nel mondo. I primi investimenti importanti di Enel arrivano negli anni '70 a seguito della crisi petrolifera, che ha sensibilizzato il governo al fine di trovare soluzioni concrete per quanto riguarda il problema della dipendenza da materie prime energetiche di importazione. Seguendo questa strada Enel propone un grande piano di investimenti indirizzati in particolar modo allo sviluppo del nucleare e del carbone, inoltre un'altra importante novità è stato lo sviluppo, rispettivamente nel 1981 e nel 1984, dei primi impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano la luce solare e la forza del vento. La realizzazione di questi impianti innovativi è stato il frutto di una lunga ricerca sulle fonti di energia rinnovabile e su una profonda riflessione realizzata attraverso campagne mirate per l'utilizzo e il consumo intelligente dell'energia elettrica. Negli anni '80

il tema della salvaguardia dell'ambiente diventa sempre più importante ed Enel si fa promotore ed interprete di questa nuova sensibilità avviando un grande programma per il rinnovo e la minimizzazione dell'impatto ambientale del parco di generazione del Paese. Con gli anni '90 arriva la privatizzazione del settore elettrico, difatti Enel, ancora monopolista all'inizio del decennio, cede una quota importante della sua capacità produttiva e le reti di distribuzione nelle principali città. Nel 1992 la società entra nella borsa valori, rappresentando così quella che è ancora oggi la più grande offerta pubblica del mercato azionario europeo. Per proseguire nella sua crescita Enel avvia un processo di internalizzazione che trasforma la società in una multinazionale presente oggi in circa 40 Paesi. Negli ultimi dieci anni prosegue il lavoro di Enel per lo sviluppo, l'implementazione e la produzione di energia rinnovabile; è il caso della prima centrale alimentata a idrogeno realizzata in Veneto, oppure la prima centrale a carbone pulito ad alta efficienza nel Lazio. Relativamente all'energia rinnovabile, nel 2010 è stata fondata Enel Green Power, la business line di Enel che si occupa della generazione di energia da fonti convenzionali e rinnovabili. Un altro aspetto importante riguardante lo sviluppo di Enel Green Power è stato il suo collocamento da parte di Enel nella borsa valori nel 2010. Oggi Enel Green Power rappresenta una delle più importanti aziende per quanto riguarda l'esportazione della tradizione italiana nel campo delle fonti energetiche rinnovabili.

2.2 La privatizzazione dell'Enel e la liberalizzazione del settore elettrico

La situazione che si presenta in Italia negli anni '90 dello scorso secolo vede il settore delle imprese pubbliche, rispetto agli altri Paesi europei, particolarmente esteso a tutti i settori produttivi e regolato principalmente dal Ministero delle Partecipazioni Statali. Le principali imprese controllate dallo Stato erano sostanzialmente organizzate in base all'attività economica e rispondevano a società capo-settore il cui capitale era posseduto da quattro Enti pubblici di gestione: IRI, EFIM, Eni mentre Enel faceva capo al ministero dell'industria. I primi due enti operavano prevalentemente nell'industria manifatturiera, gli altri nell'energia. Nei primi anni '90 il valore aggiunto delle imprese pubbliche rappresentava all'incirca il 18% del PIL. Agli inizi degli anni '90 si registra la svolta. Tutti gli enti di gestione vengono trasformati in Società per Azioni ed equiparati ad aziende di diritto privato. Questa scelta fu motivata, secondo la ricercatrice Maddalena Mezzocapo, da motivi politici e motivi finanziari che spinsero i governi di quel periodo a mettere la parola fine ad uno "Stato imprenditore". Motivi politici perché vi erano dei rapporti ambigui tra imprese pubbliche e partiti politici che fecero scaturire un certo livello di insofferenza a livello di opinione pubblica, motivi finanziari perché alla base di tutto vi era sempre l'obiettivo di raggiungere più alti livelli di efficienza e

competitività nel mercato dei servizi. Proprio per questi motivi il 18 e 19 aprile 1993 si tenne un referendum promosso dai Radicali che abrogò la legge che istituiva il Ministero delle partecipazioni statali. Determinante tuttavia nelle decisioni prese è stata la spinta a privatizzare le imprese pubbliche per soccorrere il bilancio dello Stato con l'obiettivo di vendere queste imprese ai privati per "fare cassa" a beneficio del Tesoro, che venuto meno il Ministero delle Partecipazioni Statali diventava il vero azionista. La legge del 9 gennaio 1991 ha dato l'input ad una prima parziale liberalizzazione della produzione di energia elettrica che proviene da fonti convenzionali o rinnovabili; è stato così concesso alle imprese il diritto di produrre internamente l'energia elettrica per uso proprio con l'obbligo di cedere la quantità superflua all'Enel. Nel 1992 il governo Amato ha trasformato l'Enel in una società per azioni con il Ministro del Tesoro come unico azionista. Nel 1999, con il cd. Decreto Bersani, è stata avviata la fase più significativa del processo di liberalizzazione del mercato elettrico; ne è conseguito un riassetto societario di Enel con la separazione delle attività di produzione, trasmissione, distribuzione e vendita di energia, affidate a tre distinte società: Enel Produzione, Enel Distribuzione e Terna (la proprietà di quest'ultima fu ceduta completamente da Enel nel 2005). Sempre nel 1999 Enel è stata privatizzata del 31,7%, ed a seguito di questo evento è entrata nella borsa valori italiana, raggiungendo nel 2010 il primato, rispetto alle altre aziende italiane, di numero di azionisti che compongono la società. Secondo alcuni studiosi è più

corretto parlare di smobilizzi rispetto a privatizzazioni, infatti con il termine smobilizzi si intende la vendita di quote di partecipazioni in società, rami d'azienda e cespiti, rispetto al termine privatizzazioni che invece sta a indicare la cessione al settore privato del controllo di una società o di un suo ramo d'azienda. Da questo punto di vista, un'azienda viene considerata privatizzata quando lo Stato, direttamente o indirettamente, non ha più il potere per nominare l'amministratore delegato. Il 18 marzo 2017 il Tesoro ha ufficializzato la nomina di Francesco Starace nel ruolo di amministratore delegato per un ulteriore mandato, perciò per questo motivo possiamo escludere l'Enel dal novero delle imprese privatizzate e possiamo inserirla nel gruppo di imprese per le quali il processo di cessione ai privati non è completato oppure non previsto.

2.3 Dal monopolio al libero mercato nel settore dell'energia elettrica

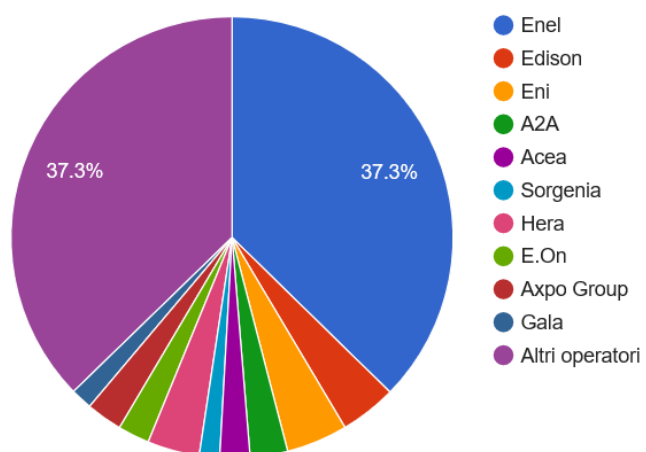
Alla fine degli anni '90 il Dl. n. 79 del 16 marzo 1999 (decreto Bersani) pone inizio in Italia al processo di creazione del mercato libero dell'energia. Tale decreto, che recepiva ufficialmente le indicazioni della direttiva comunitaria del 1996 volto alla creazione del Mercato Unico dell'Energia Elettrica, ha permesso una graduale liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica. Dal luglio 2007 in Italia il mercato dell'energia è

completamente liberalizzato, ogni fornitore può decidere di entrare sul mercato in qualsiasi momento e gli utenti possono liberamente decidere a quale fornitore rivolgersi. A livello normativo (legge “Concorrenza” del 2015) il termine finale per il passaggio di tutti i clienti al libero mercato era stato fissato per giugno 2016, tale termine è stato poi spostato all'estate 2018, quindi a luglio 2019, ma in forza dell'emendamento “milleproroghe” è slittato al primo luglio 2020. Uscito dalla manovra rientra nel decreto Milleproroghe lo slittamento dal primo luglio 2020 al primo gennaio 2022 la fine del mercato tutelato dell'energia. Di proroga in proroga si sono accumulati ritardi: nel 2018 il 56% dei clienti era ancora sotto tutela. Questa situazione di stallo potrebbe agevolare in modo del tutto anticoncorrenziale le società che operano sia come venditori sia come distributori e questa situazione inefficiente, dovuta in parte alle asimmetrie informative sulla clientela, è confermata anche dai numeri; circa il 70% dei passaggi dal mercato tutelato al libero mercato avviene all'interno dello stesso gruppo societario. Il mercato tutelato è il regime tariffario definito dall'ARERA (Autorità di Regolazione per l'Energia Reti e l'Ambiente). Questo significa che l'Autorità fissa il prezzo di luce e gas e lo cambia trimestralmente in relazione all'andamento del mercato. In forza di questo motivo è quindi l'Autorità a fissare le condizioni economiche del mercato. Nel libero mercato invece, nel rispetto delle regole che ci sono in regime di concorrenza, le condizioni economiche sono stabilite dal fornitore, il quale può proporre diverse offerte di fornitura di luce e gas. Attualmente però il mercato libero

e quello tutelato coesistono, tuttavia l'emendamento approvato nell'agosto 2018 a posto fine a questo duplice mercato, difatti la normativa ha previsto il progressivo passaggio dal mercato tutelato a quello libero, prevedendo le date dalle quali i servizi di tutela di prezzo non saranno più disponibili: per le PMI la data è fissata al 1° gennaio 2021 mentre per le famiglie sarà il 1° gennaio 2022. In questo modo il mercato tutelato verrà totalmente abolito, generando così un nuovo libero mercato più dinamico e concorrenziale, a cui seguiranno prezzi più bassi per tutti gli utenti. A differenza del mercato tutelato, il mercato libero non è concentrato ed è caratterizzato da un buon livello di concorrenza. Andando più nel dettaglio, nel mercato libero Enel è il fornitore che detiene la quota di mercato più alta (35%), è seguita da Edison (5%) e Eni (4,3%). La bassa concentrazione che caratterizza il mercato libero garantisce concorrenza e prezzi sempre competitivi.

Grafico 2.1:

Energia elettrica: quote per volumi di vendite sul mercato libero (clienti domestici e non domestici) nel 2017



Fonte: elaborazione su dati della Relazione annuale dell'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas ed il Sistema Idrico, 2018

Ferrovie dello Stato Italiane

2.4 Breve storia

La storia delle Ferrovie dello Stato inizia il 3 ottobre 1839 quando, nel regno delle due Sicilie, venne inaugurata da Federico II di Borbone con una lunghezza di 7,6 chilometri la prima linea ferroviaria che collegava la città di Napoli con la località Granello di Portici (Napoli). I monarchi degli altri stati italiani non vollero essere da meno e così costruirono, sempre all'uso e servizio esclusivo dei reali, ulteriori linee ferroviarie. I nuovi binari furono quindi costruiti nello stato Lombardo-Veneto, nel Granducato di Toscana, nel Piemonte e nello Stato Pontificio. Con il passare del tempo le linee si svilupparono e nel 1861 si arrivò ad avere circa duemila chilometri di rete ferroviaria. Un anno particolarmente importante è stato il 1905 quando venne fondata l'azienda statale Ferrovie dello Stato tramite la nazionalizzazione delle reti ferroviarie private allora esistenti. Inizialmente l'azienda era denominata "Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato". Lo stato assunse quindi la gestione diretta di circa diecimila chilometri di linee ferroviarie di cui 9868 erano già di sua proprietà. La struttura dell'amministrazione ferroviaria statale venne definita nel luglio del 1907 per mezzo di un'apposita legge per l'esercizio da parte dello Stato delle ferrovie non concesse

all'industria privata (legge 7 luglio n. 429 che diede vita ad un assetto giuridico e organizzativo delle Ferrovie dello Stato). Come direttore generale della neonata azienda statale fu designato l'ingegnere piemontese Riccardo Bianchi, il quale fu coadiuvato, sino al 1907, da un comitato di amministrazione e poi da un consiglio di amministrazione, presieduto dal Ministero dei Lavori Pubblici. La rete ferroviaria di cui lo Stato assunse la gestione comprendeva le vecchie linee già esistenti: Rete Mediterranea, Rete Adriatica e Rete Sicula. Nel 1924 confluì nel Ministero delle Comunicazioni per divenire, poi, nel 1944 una direzione generale del Ministero dei trasporti. Nel 1985 cessa definitivamente l'amministrazione autonoma di FS che, con la legge n.210 del 17 maggio, viene trasformata in "Ente Ferrovie dello Stato" sotto la vigilanza del Ministero dei Trasporti. Nel 1992 l'Ente Ferrovia viene trasformato in una società per azioni con unico azionista lo Stato (100%) tramite il Ministero del Tesoro.

2.5 La liberalizzazione del settore ferroviario

I cambiamenti economici nei servizi di pubblica utilità, avvenuti nei primi anni Novanta dello scorso secolo, avevano messo in luce alcune argomentazioni che cozzavano con il pensiero per cui il settore ferroviario non potesse presentare degli aspetti economici e strutturali che fossero compatibili con un regime di

concorrenza effettiva. Il pensiero per cui nelle public utilities ci potesse essere concorrenza si era ormai consolidato, inoltre un ulteriore spinta giunse dal legislatore comunitario il quale, a fronte di un mercato unico, imponeva una duplice liberalizzazione, quella cioè di un libero trasporto internazionale di uomini e merci. Secondo gli autori di “Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa” il processo di trasformazione del regime di mercato nel settore ferroviario in Italia non fu immediato poiché esistevano alcuni problemi di fondo; innanzitutto occorreva ristrutturare i rapporti con l'ex monopolista e con lo Stato, inoltre si doveva garantire un servizio omogeneo territorialmente e che avesse costi sostenuti e accessibili a tutti. Nel settore ferroviario la soluzione più conveniente nel processo di liberalizzazione del mercato comportava una separazione tra il servizio e l'infrastruttura (problema dell'ultimo miglio), come dimostrato anche dallo studio del ricercatore Samuele Maria Tremigliozi. La prima questione nel ridisegnare un settore di pubblica utilità verticalmente integrato è determinare il grado ottimale di separazione tra rete e servizi. La logica più razionale nel settore ferroviario è una quella di promuovere la concorrenza nei servizi e quindi ridurre i prezzi. La separazione presentava contemporaneamente sia vantaggi che svantaggi. In primo luogo, era necessario considerare gli interessi di un gestore separato volto a limitare gli investimenti nell'infrastruttura. In secondo luogo, era fondamentale tener conto dell'interdipendenza tecnologica tra le caratteristiche fisiche del materiale rotabile e

dell'infrastruttura che poteva generare effetti consistenti sui costi di manutenzione. In terzo luogo, la separazione può alimentare comportamenti strategici tra gestore dell'infrastruttura e imprese di trasporto: il gestore per programmare i nuovi investimenti dovrebbe essere a conoscenza della domanda del servizio, per non incappare in costi irrecuperabili, e le imprese di trasporto, nel decidere le caratteristiche degli investimenti in materiale rotabile, dovrebbero conoscere le innovazioni tecnologiche che il gestore intende introdurre sulle linee: in mancanza di un coordinamento tra i programmi dei vari soggetti, l'esito può essere uno stallo del processo di investimento. Esiste poi un'ulteriore relazione causale: l'entità delle spese di manutenzione della rete influenza la vita utile del materiale rotabile. Questo comporta delle implicazioni per quanto riguarda la scelta del sistema organizzativo. In un sistema non integrato, gli incentivi ad una manutenzione del materiale rotabile sono minori. Una maggiore spesa da parte dell'operatore genererebbe un vantaggio notevole nei confronti del gestore, il quale non corrisponderebbe alcun pagamento in virtù del beneficio ottenuto. Per porre rimedio a tale situazione, la soluzione potrebbe essere nell'impostazione di uno sconto sui pedaggi per l'operatore che rispetta la manutenzione minima richiesta concordata. Allo stesso modo, anche il grado di conservazione dell'infrastruttura incide sui costi dell'operatore per la manutenzione. I vantaggi che scaturiscono dalla maggior concorrenza, la quale si crea spontaneamente in seguito alla separazione proprietaria, potrebbero essere spiazzati dalla perdita delle

condizioni economiche che fanno parte di un sistema integrato. Altri elementi che minacciavano lo sviluppo concorrenziale del settore ferroviario erano lo sviluppo delle altre metodologie di trasporto e quindi la crescente competizione tra i vari metodi e le carenze strutturali dal punto di vista tecnico. In conclusione, nel settore ferroviario la separazione tra rete e servizio sembra caratterizzarsi per un trade-off tra benefici della concorrenza e maggiori costi di coordinamento.

2.6 Quadro normativo di riferimento

Nonostante le perplessità organizzative di sostenibilità economica circa queste problematiche appena affrontate, la direttiva europea del 1991 definì e disciplinò la separazione tra gestione dell'infrastruttura e servizio di trasporto, inoltre specificò in modo netto la separazione tra le aziende ferroviarie e il gestore delle reti, e in ultimo affermò con forza il diritto di accesso all'infrastruttura ad ogni azienda che possedesse la relativa licenza. L'Italia recepì questa direttiva e nel 1998 emanò una serie di atti legislativi quali, ad esempio, il decreto legislativo 146/1999 che chiarisce le modalità di rilascio delle licenze e la suddivisione della capacità della rete. Nel 2001 furono emanate altre tre direttive: 12/2001, 13/2001 e 14/2001 che formavano il così detto "Primo Pacchetto Ferroviario"; esso favoriva la liberalizzazione del settore trasporto merci mediante tariffe vantaggiose e libero

accesso all'infrastruttura. Nelle direttive emanate dal legislatore europeo si notava la chiara volontà di distinguere i ruoli all'interno del settore ferroviario: i gestori avrebbero dovuto curare l'infrastruttura ed assicurarne un accesso libero ed equo mentre le imprese ferroviarie avevano il compito di erogare il servizio secondo gli standard qualitativi e quantitativi richiesti. Nello stesso anno, sempre per venire incontro alle richieste comunitarie e per aumentare in maniera più netta la separazione tra gestione dell'infrastruttura ed erogazione del servizio, fu istituita la Rete Ferroviaria Italiana (RFI), la quale doveva garantire un'allocazione efficiente delle tracce riservate ai servizi internazionali mediante una collaborazione con gli altri gestori di rete europei. L'abbondante quadro normativo viene poi arricchito con il decreto legislativo 162/2007 che recepisce il Regolamento comunitario 881/2004. Diventa così operativo il "Secondo Pacchetto Ferroviario", e con lui viene istituita l'ERA (Agenzia dell'Unione Europea per le Ferrovie, prima del 2016 il suo nome era "Agenzia Ferroviaria Europea"). L'agenzia si occupa della creazione di un'area ferroviaria europea competitiva, che aumenti la compatibilità dei sistemi di ogni stato membro ed in parallelo assicuri i livelli di sicurezza richiesti. Per garantire i livelli di sicurezza minimi richiesti in Italia nasce l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF). Il "Terzo Pacchetto Ferroviario" è entrato in vigore in Italia attraverso la legge 99/2009 la quale recepisce i Regolamenti europei 1370-1371/2007 e le direttive 58-59/2007. Esso aveva l'obiettivo di creare uno spazio ferroviario europeo integrato e rendere i trasporti

ferroviari più competitivi ed attraenti per gli utenti. Il “Terzo Pacchetto Ferroviario” è importante anche perché ha abrogato il vecchio regolamento 1191/1969 del 26 giugno 1969 che disciplinava il trasporto pubblico dei passeggeri e ne ha codificato ex novo l’intera disciplina. Il 30 giugno 2013 la Commissione Europea ha presentato il “Quarto Pacchetto Ferroviario” che è entrato in vigore il 15 Giugno 2016. Esso riordina l’intera normativa europea del settore, introducendo alcune significative novità. Il percorso individuato dalla commissione attraverso un lungo lavoro si sviluppa secondo quattro ambiti:

1. Articolazione del sistema sulla base di una struttura funzionante (separazione della rete);
2. Efficienza delle norme e delle omologazioni;
3. Migliore qualità e maggiore possibilità di scelta grazie all’ingresso di nuovi attori nella gestione dei servizi ferroviari (concorrenza);
4. Forza lavoro competente (garanzie per il personale anche con il passaggio ad un nuovo operatore).

Telecom Italia S.p.a.

2.7 Il settore delle telecomunicazioni in Italia nello scorso secolo

Nel 1925 iniziò una nuova fase del servizio telefonico italiano, in seguito ad un bando di gara indetto dal Governo, il servizio venne dato per la prima volta in gestione ai privati. Al concorso parteciparono 23 aziende private, di queste ne vinsero 5 alle quali fu assegnata un'area geografica; il territorio nazionale fu infatti suddiviso in 5 distretti. I cinque operatori che vinsero il concorso furono:

- STIPEL (Società Telefonica Interregionale Piemontese e Lombarda) che operava in Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta;
- TELVE (Telefonica delle Venezie) che opera nel Triveneto;
- TETI (Telefonica Tirreno) che operava in Liguria, Sardegna, Toscana e buona parte del Lazio;
- TIMO (Telefoni Italia Medio Oriente) che operava in Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Abruzzo e Molise;
- SET (Società esercizi Telefonici) che operava nell'Italia meridionale.

Nello stesso anno venne istituita l'Azienda di Stato per Servizi Telefonici (ASST), la quale aveva il compito di vigilare sull'operato

delle cinque società concessionarie e di occuparsi direttamente sia delle telecomunicazioni interurbane, sia delle telecomunicazioni internazionali. Fino al 1993 STIPEL, TELVE e TIMO avevano come principale azionista la società piemontese SIP (società idroelettrica piemontese), che in tal modo deteneva circa il 60% del servizio telefonico italiano. La SIP e le sue controllate entrarono però in crisi nel 1929, e per questo motivo le tre aziende telefoniche passarono sotto il controllo dell'IRI, il quale nel 1993 diede vita alla Società Torinese Esercizi Telefonici (STET) che aveva il compito principale di coordinare STIPEL, TELVE E TIMO. Con la Seconda Guerra Mondiale la situazione tornò a peggiorare, poiché la guerra aveva causato enormi danni agli impianti e alle reti telefoniche, inoltre il conflitto stesso aveva diminuito in maniera considerevole il numero di abbonati. Nel dopoguerra aleggiò l'idea che lo stesso Stato si dovesse fare promotore dell'erogazione di un servizio così importante per la comunità, e così nel 1957, dopo la redazione del Piano Regolatore Telefonico Nazionale, la gestione del servizio venne affidata completamente all'IRI, includendo così anche TETI e SET. Nel 1962 si sentì la necessità di unificare il sistema di gestione del servizio telefonico e così il 29 ottobre 1964 le cinque concessionarie autonome vennero incorporate e dalla loro fusione nacque la nuova SIP (Società Italiana Per l'esercizio telefonico). Negli anni che seguirono la SIP ottenne risultati importanti soprattutto tra il 1964 e il 1985 quando il numero degli abbonati aumentò da 8,14 a 30,4 ogni 100 abitanti, alla stessa maniera crebbe anche il numero dei dipendenti che

da 36380 nel 1961 arrivò a 68224 nel 1971. Per poter competere con il resto dell'Europa nel settore delle telecomunicazioni era necessario un piano di ammodernamento; venne così varato il “Piano Europa”, che aveva l'obiettivo di far riallineare l'Italia con gli standard europei di efficienza e qualità tramite un investimento di 44 miliardi di lire spalmati in un periodo di tempo di quattro anni. Contemporaneamente la Comunità Economica Europea imponeva agli stati membri l'attuazione delle normative europee e quindi si voleva instaurare una separazione tra enti regolatori e gestori. Il 29 gennaio del 1992 il Parlamento approvò la legge n.58 che prevedeva l'abolizione dell'azienda di stato ASST, trasformando completamente il settore delle telecomunicazioni del Paese. Le attività dell'ASST vennero acquisite dall'IRI con la denominazione IRITEL (IRI Telecomunicazioni). Il 27 luglio del 1994 nasce ufficialmente Telecom Italia S.p.a. tramite un atto di fusione tra SIP, IRITEL, Italcable, Telespazio e SIRM, con maggiore azionista STET.

2.8 La privatizzazione di Telecom

Nel 1997 STET incorporò Telecom. La nuova società mantenne il nome di Telecom Italia ed il controllo societario era ancora nelle mani dello Stato, il quale tramite l'IRI risultava il maggiore azionista. Tra ottobre e novembre dello stesso anno, sotto la guida del governo Prodi, Telecom venne privatizzata. Da un punto di

vista generale, la collettività vide effetti positivi in questa operazione tanto che ci fu un incremento considerevole nelle operazioni borsistiche. I risparmiatori erano convinti che la privatizzazione del colosso delle telecomunicazioni avrebbe portato ulteriori successi e risultati positivi. Lo stesso governo Prodi, tramite un decreto dell'8 agosto 1997, stabilì le regole per quanto riguarda la cessione delle partecipazioni della società: il presidente del Consiglio dei ministri stabilì che la cessione delle partecipazioni sarebbe dovuta avvenire sia tramite offerta pubblica di vendita e sia tramite offerte private di vendita. Questa doppia offerta di vendita aveva l'obiettivo di creare una struttura azionaria forte formata da banche, società finanziarie e così via e includere allo stesso tempo il vasto pubblico dei risparmiatori. Seguendo il pensiero di Marco Ferretti lo stesso Ministero del Tesoro, al fine di creare un azionariato stabile e solido, sottoscrisse contratti ad un gruppo di azionisti il quale aveva il compito di occuparsi della gestione della società. In tal modo il Ministero dava vita al così detto "zoccolo duro" della società. Per Telecom il "nocciolo duro" degli azionisti non poteva possedere più del 3% del capitale sociale, inoltre sempre questi azionisti non potevano vendere le loro quote per una durata di almeno tre anni dal momento della privatizzazione. Le società che formarono lo zoccolo duro della società, e che possedevano un totale di 6,7% di quote all'interno della società furono:

- Assicurazioni Generali (0,6%)
- Alleanza Assicurazioni (0,4)

- Banca Commerciale Italiana (0,5%)
- Credito Italiano (0,7%)
- IMI (0,8%)
- Rolo Banca 1473 (0,3%)
- Banca Monte Paschi di Siena (0,5%)
- INA-Istituto Nazionale delle Assicurazioni- (0,5%)
- Compagnia San Paolo (0,6%)
- IFIL-Finanziaria di Partecipazioni (0,6%)
- Fondazione Cariplo (0,5%)
- Credit Suisse Group (0,7%)

Successivamente il Ministero del Tesoro proseguì alla vendita attraverso offerta pubblica che venne realizzata tra il 20 e il 24 ottobre 1997. In questo modo nasceva la prima public company italiana. Il Ministero del Tesoro manteneva una quota di capitale pari al 3,5% del totale. Sempre nel 1997, per mezzo del decreto-legge n 318, venne stabilita la liberalizzazione e quindi l'apertura alla concorrenza delle telecomunicazioni italiane. A rafforzare questo ci fu anche una direttiva europea del 1° gennaio 1998 che stabiliva che tutti gli Stati Membri dovevano aprire alla concorrenza il mercato della telefonia. Grazie al fenomeno della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni nacquero nuovi gestori come ad esempio Infostrada e Tiscali. In questo modo era più facile raggiungere obiettivi di concorrenza nel settore; in forza di ciò, nello stesso anno, venne istituita l'Autorità

per le Garanzie delle Comunicazioni e Norme sui Sistemi delle Telecomunicazioni e Radiotelevisivi (che successivamente sarà denominata come Autorità delle Telecomunicazioni).

Capitolo terzo: concessione ASPI in generale, tutte le problematiche riscontrate nella trattativa e nuova veste della società.

Autostrade per l'Italia

3.1 Breve storia

In Italia l'elaborazione del progetto di strade riservate al traffico veloce delle auto, con il pagamento di un pedaggio per coprire le spese di costruzione e gestione, fu nel 1922 dell'ingegnere Piero Puricelli. In quell'epoca le auto in circolazione in Italia erano davvero poche, perciò alla maggior parte delle persone sembrò un'idea davvero futuristica. Nel 1923 le auto totali che circolavano erano circa 85000. Il primo tratto autostradale italiano venne inaugurato a Linate e collegava la città di Milano con quella di Varese, quel tratto di autostrada oggi è conosciuto con il nome di Autostrada dei laghi. Inizialmente non c'era un vero e proprio casello ed il pagamento del pedaggio avveniva nell'area di servizio, dove la sosta era obbligatoria. La nuova strada si presentava ad un'unica corsia, tuttavia era sufficiente ad ospitare il passaggio delle sole poche auto al giorno che vi

transitavano. Una prima normativa a riguardo delle strade riservate al traffico veloce delle auto c'è stata nel 1933, quando a seguito del regio decreto n 1740 si stabilì che le autostrade erano strade riservate ai soli autoveicoli. Nel 1927 venne inaugurato il tratto autostradale Milano-Bergamo, e vennero fondate le società Autovie Venete, Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova ed il consorzio nazionale per le autostrade. Nel 1928 l'AASS (attuale ANAS Azienda Nazionale Autonoma delle Strade) si prende carico della vigilanza sulle concessioni autostradali. Negli anni Trenta il sistema autostradale italiano conosce un'importante crescita e un significativo sviluppo. Durante questo periodo il pedaggio che veniva richiesto per il passaggio delle merci in autostrada è più alto per non penalizzare le ferrovie. All'inizio degli anni Quaranta l'AASS gestiva la quasi totalità dell'infrastruttura esistenti ad eccezione delle autostrade Napoli-Pompei, Torino-Milano e Padova-Venezia. Una prima normativa che disciplinava le autostrade è stata introdotta nel 1948 tramite un decreto legislativo (d. lgs. 17 aprile 1948). Tale emendamento definiva le autostrade come: "quelle vie di comunicazione riservate al transito a pagamento degli autoveicoli, costruite ed esercitate da A.N.A.S o da privati, con o senza contributi dello Stato". Un importante passo in avanti è stato fatto nel 1955 con la famosa legge Romita, la quale prevedeva che la rete autostradale dovesse essere presente in tutte le regioni. Con questa legge furono quindi edificati nuovi tratti autostradali e quelli vecchi furono ampliati costruendo in molte zone seconde corsie. Una seconda normativa

dedicata a questo settore è stata introdotta nel 1961 quando con la legge n 59 del 7 febbraio 1961 si definivano ulteriormente le autostrade come “quelle vie di comunicazione esclusivamente riservate al traffico selezionato, di norma a pagamento, degli autoveicoli e dei motoveicoli, prive di attraversamenti a raso comunque non custoditi, le quali siano riconosciute come tali con decreto dal Ministero per i lavori pubblici”. Sempre nello stesso anno con la legge n 729 del 24 luglio 1961 la società Autostrade, costituita dall’IRI nel 1950 con l’obbiettivo di far ripartire la costruzione postbellica, prende in gestione tutte autostrade precedentemente gestite dallo Stato tramite l’A.N.A.S. in cambio la società Autostrade deve costruire l’autostrada Adriatica (A14), la Napoli-Canosa (A16) e la Caserta-Salerno (A30). Sempre negli anni Sessanta vengono introdotte le prime casse automatiche per il pagamento del pedaggio con solo monete. Nel 1964 viene costruita, ampliandola, la prima autostrada a doppia carreggiata; si tratta dell’autostrada A1 che collegava Milano con Roma. Con la crisi petrolifera degli anni Settanta viene promulgata la legge n 492, in vigore fino agli anni duemila, che sancisce il blocco per la costruzione di nuove autostrade, la legge n 492 tuttavia non costituisce blocco per tutti quei cantieri che prima della crisi petrolifera erano già in costruzione. Nel 1982 in seguito all’aggregazione di più società Concessionarie autostradali viene costituito il “Gruppo Autostrade”. Il 1987 è l’anno in cui “Autostrade concessioni e Costruzione S.p.A. viene quotata presso la borsa italiana, nel listino Mib30. Alla fine degli anni Ottanta dello scorso secolo

inizia ad essere utilizzato il telepass nelle autostrade italiane. A partire dal 1997 viene firmata la nuova convenzione tra A.N.A.S. e Autostrade, che prevede l'estensione della Concessione dal 2018 al 2038. Nel 1999 la società Autostrade viene privatizzata.

3.2 La Privatizzazione di Autostrade

La storia della privatizzazione di Autostrade per l'Italia può essere ricondotta agli inizi degli anni Novanta, quando la società si dedicò a piani di investimento con l'estero. Nel 2002 infatti la società si aggiudicò una gara indetta dal governo austriaco per quanto riguarda la costruzione di impianti avanzati per il passaggio elettronico di mezzi pesanti. Sempre in questo anno la società si era cimentata in alcuni ambiziosi progetti nel resto del mondo in particolare nel Regno Unito e negli USA. Le numerose imprese estere costituirono le fondamenta per la privatizzazione della società per un motivo in particolare: per far fronte ai progetti internazionali, Autostrade per l'Italia aveva una forte necessità sia di capitale sia di una nuova espansione verso il mercato azionario. La scelta di privatizzare era strettamente legata all'apertura della società ai mercati esteri. Con il processo di globalizzazione in atto, infatti, si aprivano nuove strade per le imprese italiane per quanto riguarda la costruzione di infrastrutture. Un altro dei motivi che

favorì la privatizzazione di Autostrade per l'Italia era la sua collaborazione con importanti partner privati tra cui: la banca Goldman Sachs e l'istituto di credito Lehman Brothers. Nel 1999 al gruppo IRI, che era l'azionista di riferimento detenendo circa l'86% del capitale sociale (il restante 14% era quotato in borsa), subentra con il 30% di capitale sociale Schema ventotto S.p.A. (Edizione Participations di Gilberto Benetton con il 60%, Fondazione CRT con il 13,33%, Acesa Italia con il 12,83%, Assicurazioni Generali e Unicredito italiano entrambi con il 6,67% ed infine Brisa International con il 0.50%), il restante 56% del capitale sociale posseduto precedentemente dall'IRI fu destinato alla vendita come pacchetto azionario nel mercato borsistico attraverso una offerta pubblica di vendita. Inizialmente la cordata Schema ventotto aveva solo il 30% delle azioni mentre il restante 70% era sul mercato. Alla fine del 2002 gli azionisti di maggioranza annunciarono la volontà di consolidare la propria quota di possesso della società. La stessa società rappresentava infatti un possibile oggetto di desiderio da parte di investitori che erano stimolati dal buon andamento dato dai flussi di cassa. Fu così che nel gennaio 2003 Newco28, una società controllata da Schema ventotto S.p.A.), tramite un'operazione di leverage buyout acquisì la totalità del pacchetto azionario. Nello specifico l'O.P.A. che si tenne tra il 20 gennaio 2003 e il 21 febbraio 2003, si concluse con successo consegnando a Newco28 il 53,8% del totale delle azioni. L'offerta fu promossa esclusivamente sul mercato italiano e rivolta a tutti gli azionisti ordinari di Autostrade a parità di

condizioni. L'operazione finanziaria veniva conclusa nell'ambito del "Progetto Mediterraneo" finalizzato alla crescita di un operatore autostradale europeo. Nel 2003, a seguito di una imponente riorganizzazione del gruppo, le attività in concessione vengono divise dagli asset non autostradali e nacque così autostrade per l'Italia S.p.A. il 5 maggio 2007 il consiglio di amministrazione ha approvato la variazione della denominazione della società in Atlantia S.p.A.

3.3 L'operazione ASPI e tutte le sue incertezze

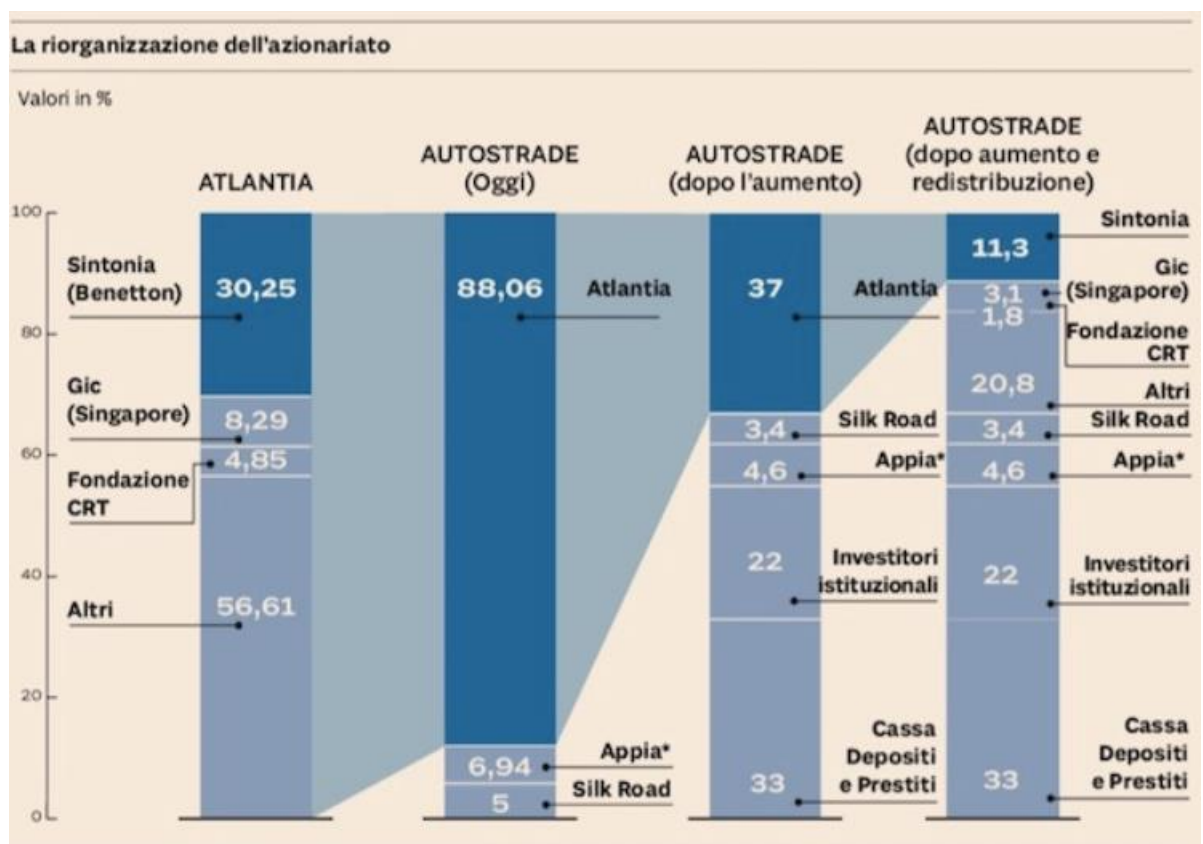
Alcune delle più importanti incertezze sono contenute nell'articolo di Carlo Scarpa. Oggi ASPI è controllata da Atlantia con l'88%. Il rimanente è nelle mani di investitori istituzionali, uno cinese e uno europeo. Non è quotata in borsa ma è previsto che la quotazione avvenga a breve a seguito di cessione di azioni da parte di Atlantia oppure dopo un aumento di capitale sociale. Atlantia a sua volta è controllata da Sintonia (Gruppo Benetton) con il 30% e da altri investitori istituzionali. Per quanto riguarda la famiglia Benetton, essa detiene il 30% di Atlantia che a sua volta possiede l'88% di ASPI. Dunque, la famiglia Benetton possiede circa il 27% di ASPI. Dopo il crollo del ponte Morandi a Genova il 14 agosto 2018 in cui hanno perso la vita 43 persone il governo italiano, con a capo il primo ministro Giuseppe Conte, era intenzionato ad avviare l'iter per la

revoca della concessione ad Autostrade per l'Italia. Il Movimento 5 Stelle voleva assolutamente revocare la concessione ad ASPI, accusando la famiglia Benetton di essere stata negligente di non aver effettuato gli opportuni controlli, e quindi di essere responsabile del crollo. Ma il contratto di concessione prevedeva che, in caso di recesso deciso del governo, lo Stato versasse una penale di circa 23 miliardi di euro. Con il decreto Milleproroghe 2020 il governo ha provato a diminuire la penale a circa 7 miliardi di euro, ma se si fosse proceduto con la revoca certamente si sarebbe finiti in un lungo e doloroso contenzioso legale, in cui ASPI avrebbe molto probabilmente tentato di ottenere l'intera somma prevista dal contratto. Per evitare questo rischio, il Partito Democratico aveva adottato una posizione più cauta. Alla fine, è stato trovato un accordo preliminare tra ASPI e il governo italiano. Dal punto di vista politico i vari partiti non si sono trovati d'accordo per quanto riguarda l'esito della trattativa: il PD essenzialmente ha ottenuto quello che voleva e cioè ha evitato la revoca della concessione e quindi il rischioso contenzioso legale. Il M5S ne è uscito più diviso: mentre l'ex Ministro dei Trasporti Toninelli sembra essere entusiasta di avere "cacciato" i Benetton dalle autostrade senza alcun esborso per lo Stato, altri come il Ministro degli Esteri Di Maio sembrano avere posizioni più intermedie in quanto avevano assicurato e promesso che la concessione sarebbe stata revocata. Il leader della Lega, Matteo Salvini, ha sostenuto che gli unici a festeggiare per l'esito dell'accordo fossero in realtà i Benetton. In particolare, l'accordo ha previsto che ASPI sarà sottoposta ad un

aumento di capitale sociale riservato: vale a dire che sarà aumentato il patrimonio sociale attraverso l'emissione di nuove azioni che potranno essere acquistate esclusivamente da Cassa Depositi e Prestiti, che arriverà così a controllare il 33% di ASPI. Uno dei primi problemi a venir fuori è la mancanza di prezzo; cioè quanto sarà valutata ASPI e quindi a quanto ammonta la cifra che dovrà sborsare la Cassa Depositi e Prestiti. Come afferma il Sole 24 Ore in un suo articolo il prezzo è una variabile fondamentale nella trattativa poiché è da esso che si può valutare se l'operazione è stata conveniente oppure non lo è stata. Le stime di tale operazione dovrebbero girare tra i 9 e i 12 miliardi, quindi il 33% delle azioni vuole dire un esborso pari a 3 o 4 miliardi di euro ed è la cifra che Cassa Depositi e Prestiti dovrà versare nelle casse di ASPI. Questa è la cifra che deve essere paragonata a circa 7 miliardi di euro e cioè la cifra che lo Stato avrebbe dovuto pagare per la revoca della concessione, e che però sarebbero potuti arrivare a 23 miliardi a fronte del contenzioso legale. Allo stesso tempo Atlantia, che come detto precedentemente possiede l'88% di ASPI, dovrà vendere il 22% delle proprie quote a "investitori istituzionale che siano di gradimento alla Cassa Depositi e Prestiti; alcune fonti parlano di fondi statunitensi e australiani. L'accordo stipulato tra il governo e Atlantia prevede un'ulteriore clausola: Atlantia non potrà distribuire ai propri azionisti la somma ricevuta dalla Cassa Depositi e Prestiti sotto forma di dividendi per almeno due anni. L'accordo prevede anche la quotazione ufficiale nella borsa valori italiana di ASPI e questo comporterà anche una scorporazione di

Atlantia da Autostrade tramite una distribuzione ai propri azionisti delle quote possedute in Autostrade. Come mostrato dal Sole 24 Ore la nuova struttura societaria risulterà così composta:

Grafico 2.2:



Fonte: Sole 24 Ore

Ovviamente i nuovi azionisti della società Autostrade potranno a questo punto vendere o acquistare una certa quantità di azioni in modo tale da aggiustare la loro partecipazione all'interno della nuova società. L'unico nodo da sciogliere risulta essere quello legato al prezzo delle azioni sul mercato poiché esso non è stato ancora stabilito. Al netto di ciò l'incasso per la famiglia Benetton è stimato tra i 3 e i 6 miliardi di euro, inoltre al bilancio dell'operazione devono essere aggiunti ulteriori 3,4 miliardi di euro che, secondo accordo, l'ASPI dovrà versare come risarcimento danni per il crollo del ponte Morandi. Tuttavia, il giorno seguente alla stipula dell'accordo le azioni di Atlantia sono aumentate del 26,65%, questo dato sta ad indicare una certa fiducia degli investitori nell'esito dell'operazione. Nonostante questi dati incoraggianti, le azioni di Atlantia hanno subito un netto calo a seguito del crollo del ponte Morandi e nel febbraio 2020 quando il governo minacciava la revoca della concessione. In particolare, un'azione Atlantia ad inizio agosto 2018 aveva il costo di circa 25 euro, oggi costa all'incirca 14 euro. Un'altra questione aperta risulta essere quella legata ai debiti di ASPI che ammontano a circa 9 miliardi di euro, di cui 5 sono garantiti da Atlantia. L'Operazione a cui sarà sottoposta ASPI finirà inevitabilmente a modificare l'ammontare dei debiti, inoltre essi passeranno ad i nuovi azionisti tra cui Cassa Depositi e Prestiti.

3.4 Il modello del 1999 per il problema del prezzo

Come detto nel paragrafo precedente uno dei nodi più importanti da sciogliere risulta essere quello legato al prezzo delle azioni di ASPI. Molti esperti in materia, tra cui il professore di Economia all'università Tor Vergata di Roma Mario Sebastiani, si pongono la domanda se sia conveniente o meno ricorrere al mercato per stabilire il prezzo di ASPI. La legge che disciplina questi casi è 474/94 ed è l'opzione di privatizzazione seguita dalle maggiori società, sia quando lo stato ha deciso di mantenere il controllo, sia quando esso è completamente uscito. Questa situazione però ha degli aspetti molto particolari che la rendono unica. Ripercorrendo un po' di tappe storiche, quando nel 1999 Autostrade S.p.A, allora quotata in borsa e per l'87% di proprietà dell'IRI, venne privatizzata, il governo dell'epoca configurò l'operazione in due passaggi precedentemente indicati nei paragrafi precedenti. Oggi, come già sappiamo, ASPI non è più quotata in borsa, ma il governo è intenzionato a procedere in questa direzione, in modo tale da trasformarla in una società ad azionariato diffuso ma con un controllo centralizzato stabile. Da quanto se ne sa, il governo è intenzionato a promuovere questa mossa solo dopo aver acquistato le quote da Atlantia. Seguendo questa impostazione è difficile vedere una logica industrial-finanziaria, se non quella di chiudere nel più breve tempo possibile la questione e spuntare un prezzo che sia il più basso e che risenta delle difficoltà che la società attraversa. Sarebbe

decisamente più opportuno tornare al vecchio modello del 1999, con l'unica differenza che questa volta le parti sarebbero rovesciate; in particolar modo Atlantia ricoprirebbe il ruolo di venditore ed a Cassa Depositi e prestiti spetterebbe il ruolo di acquirente, concordando fin da subito un prezzo fra le parti che scaturirà dalla quotazione in borsa a seguito di un'offerta pubblica iniziale. In questo modo il governo avrebbe raggiunto alcuni importanti obiettivi tra cui:

- Trasparenza dell'operazione
- Rassicurazione e fiducia del mercato
- Appoggio dell'opinione pubblica

Nonostante ciò, l'attuale contesto regolatorio è lontano da quello del 1999, quando il valore di mercato fu drogato dalla contestuale estensione della durata della concessione e da un modello tariffario generoso. Da questo punto di vista, nell'attuale quadro di riferimento ogni ipotesi di proroga andrebbe bandita e la regolazione tariffaria varata dall'Autorità dei Trasporti è lungi dal riconoscere regali ai gestori autostradali. Inoltre, le complesse azioni propedeutiche al collocamento in borsa andrebbero effettuate d'intesa fra Atlantia e il governo, tramite dei consulenti professionisti scelti di comune accordo. Non si può nascondere dal dire che questa soluzione comporterà un po' di tempo, circa un anno, per essere realizzata; infatti ce da risolvere la definizione del piano industriale, la conclusione della trattativa privata per la cessione del nucleo stabile di controllo, l'individuazione dei consulenti strategici e degli intermediari che affiancheranno la

società nell'offerta pubblica di vendita, le eventuali indagini di mercato e di raccolta di informazione d'acquisto, la scelta del metodo di valutazione dell'azienda e la determinazione del prezzo, l'emissione del prospetto informativo e la sua approvazione da parte della Consob, il collocamento dei titoli e la quotazione in borsa. Dall'altro canto l'anno utilizzato per regolarizzare tutte queste questioni irrisolte potrebbe essere speso per imporre ad Atlantia la manutenzione e quindi la messa in sicurezza della rete autostradale e in questo modo andare incontro alle esigenze di Casa Depositi e Prestiti e quindi salvaguardare la trattativa da eventuali richieste da parte del governo di danni per futuri "incidenti".

3.5 Modello di gestione adottato dall'Italia per le autostrade

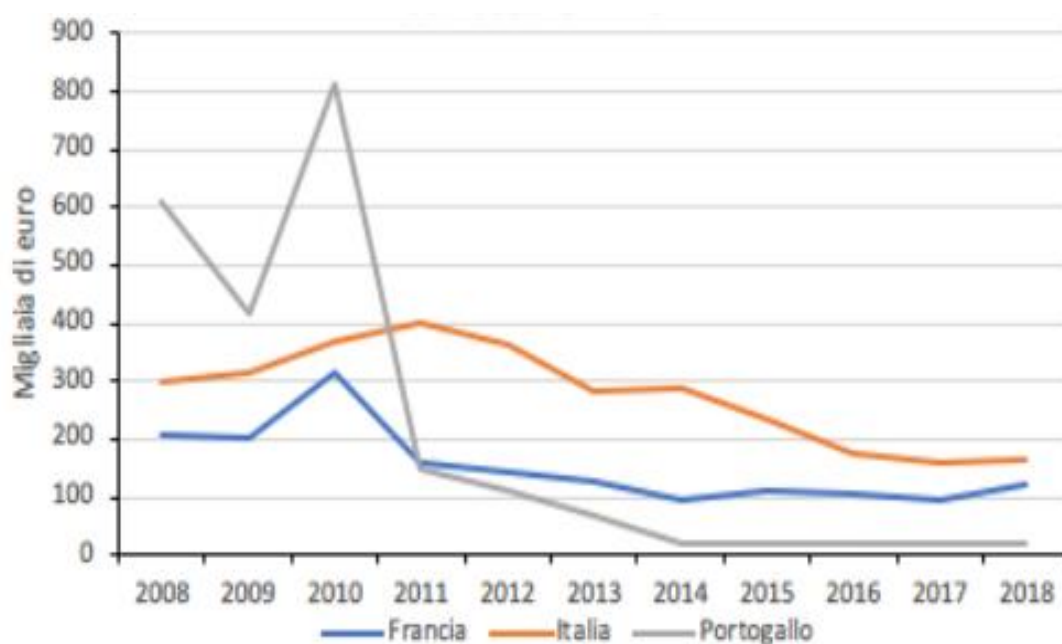
Dalla tragedia del ponte Morandi, si è discusso a lungo del modello di gestione adottato dall'Italia. Visto le inefficienze, in molti hanno puntato il dito contro le mancanze sul piano degli investimenti per lo sviluppo e la manutenzione. A finire nel mirino sono stati anche i pedaggi, considerati da tutti troppo elevati, lo stesso accordo preliminare su ASPI ne prevede la riduzione. In realtà, dal confronto internazionale emerge un quadro che sembra contraddire la vulgata sulle autostrade

italiane. Secondo uno studio sull'Osservatorio dei conti pubblici italiani, se si guarda al quadro europeo, si trova un'ampia varietà di modelli di gestione delle autostrade: da quello interamente pubblico senza pedaggio, alla concessione a soggetti pubblici o privati, con pedaggio o senza. L'autore di questo studio, Francesco Tucci, è arrivato alla conclusione che nessuna di queste soluzioni è possibile definirla superiore rispetto alle altre. Nell'articolo in questione si evince che le spese per investimenti e manutenzioni in Italia non sono state inferiori rispetto agli altri Paesi europei, inoltre nello stesso studio sono confrontati i prezzi dei vari pedaggi tra i Paesi europei ed emerge che il prezzo dei pedaggi in Italia è simile agli altri Paesi europei. Nonostante questi risultati, lo studio eseguito da Francesco Tucci non tiene conto di alcuni aspetti importanti: nello studio sono state escluse Spagna e Germania, cioè due Paesi chiave nella comunità europea, inoltre non si è tenuto conto di alcune situazioni particolari che stanno vivendo alcuni Stati europei, come ad esempio la Polonia, che in questo momento sta vivendo un forte sviluppo e ampliamento della rete autostradale. Fatte queste due premesse, ecco un grafico e una tabella dell'Osservatorio CPI sugli investimenti dei vari Paesi europei per lo sviluppo e la manutenzione delle rispettive reti autostradali.

Nella Figura 2.3 è possibile notare la spesa per investimenti in rapporto all'estensione della rete per le società concessionarie. Nell'asse delle ascisse è inserito il tempo in un intervallo di tempo che va dal 2008 al 2018 mentre nell'asse delle ordinate è presente la spesa sotto forma di milioni di euro. Dal grafico si

evinces che dal 2008 al 2010 il Portogallo investiva circa due volte più dell'Italia e tre volte più della Francia, dal 2011 la situazione è cambiata, infatti si può notare una netta diminuzione degli investimenti in tutti i tre Paesi europei, con l'Italia che nel 2018 ha investito più degli altri Stati.

Figura 2.3:



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati MIT, ASFA e APCAP

Nella tabella 2.4 è possibile visualizzare, per la maggior parte dei Paesi europei, la spesa investimenti al chilometro (migliaia di euro/km) e la spesa manutenzione ordinaria al chilometro (migliaia di euro/km). Nella tabella si può notare come l'Italia ricopra una posizione di metà classifica per quanto riguarda gli investimenti, mentre si colloca in una posizione positiva per quanto riguarda la spesa di manutenzione ordinaria.

Tabella 2.4:

Paese	Spesa investimenti al chilometro (migliaia di euro/km)	Spesa manutenzione ordinaria al chilometro (migliaia di euro /km)
Austria	278,2	347,7
Francia	152,9	14,9*
Ungheria	231,1	48,0
Italia	277,3*	120,4*
Lituania	105,8	29,1
Lussemburgo	410,9	72,4
Polonia	1.034,1	58,0
Portogallo	205,6*	
Slovenia	203,8	46,3
Svizzera	1.049,6	178,7
Regno Unito	765,7	430,2

*il dato si riferisce esclusivamente alla parte di rete gestita esclusivamente dalle società concessionarie.

Nota: la manutenzione ordinaria è definita come l'insieme di quegli interventi volti a far sì che un bene capitale possa essere utilizzato nell'arco dell'intera vita utile prevista al momento dell'acquisto, mentre si considera investimento ogni intervento o di acquisto di un nuovo bene capitale o di estensione significativa della vita utile di un asset già detenuto.

Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI sui dati Eurostat, AISCAT, ASFA e APCAP per l'estensione della rete; OCSE, MIT, ASFA e APCAP per spesa per investimenti e spesa per manutenzione ordinaria.

Nella tabella 2.5 è stato effettuato un confronto tra il livello di pedaggi in un campione di Paesi europei. Dalla tabella si nota che a livello di veicoli leggeri l'Italia occupa la seconda posizione. Molto meglio, invece, il dato che proviene a livello di veicoli pesanti dove l'Italia occupa una posizione più bassa rispetto agli altri Paesi europei.

Tabella 2.5:

Paese	Veicoli leggeri	Veicoli pesanti
Germania	n.d.	13,03
Grecia	6,41	16,53
Francia	7,68	21,28
Italia	7,84	18,89
Austria	1,50*	32,95
Portogallo	9,19	19,52

*il dato si riferisce al costo medio rapportato ai chilometri.

Fonte: elaborazione Osservatorio

CPI su dati ASECAP, National Reports 2019 e ASFA.

3.6 Nuovi scenari e conclusioni

Uno degli aspetti positivi che risultano dall'accordo è che ASPI accetterà le nuove tariffe stabilite dall'Autorità dei Trasporti. Da quanto è stato stabilito i pedaggi scenderanno di circa il 5% nei primi anni, il che andrebbe oltre le richieste dell'Autorità. Tuttavia, non è chiaro come questa diminuzione possa avvenire, anche perché questi ritocchi dovranno essere compiuti prima dell'entrata dei nuovi azionisti. Anche la scelta degli investitori istituzionali (la clausola di gradimento a favore della Cassa Depositi e Prestiti) sarà una partita interessante. Non è difficile prevedere che Cassa Depositi e Prestiti insieme agli investitori istituzionali costituiranno la maggioranza di controllo dell'impresa. Il nodo da sciogliere sta nel fatto che questi investitori dovranno acquistare titoli azionari da Atlantia, ma devono allo stesso tempo essere graditi dalla Cassa Depositi e Prestiti. Dal punto di vista di Atlantia, essa vorrebbe una rosa di investitori istituzionali più ampia possibile in modo tale da spuntare un prezzo migliore. Se quindi si inserisse la "clausola di italianità", come molti reclamano, il numero dei fondi interessati diminuirebbe drasticamente e quindi risulterebbe necessario riequilibrare gli interessi in gioco. L'unica cosa certa è che ASPI è destinata ad essere in mano

pubblica per alcuni decenni, il dibattito resta aperto sul fatto che sia un risultato positivo o negativo per il Paese. Da un punto di vista personale considero positivo l'accordo preliminare raggiunto dal nostro governo e la società Atlantia circa la concessione di Autostrade. Tramite quest'ultimo accordo lo Stato italiano è riuscito ad entrare come azionista di maggioranza nella società Autostrade per l'Italia S.p.A e quindi ad avere il controllo, seppur non teoricamente totale su di essa, senza dover pagare nessuna penale o somma alla società Atlantia, come invece sarebbe accaduto nel caso in cui il governo avrebbe scelto di revocare totalmente la concessione alla società Atlantia. Oltre a questo, considero ottima la scelta di far entrare in borsa valori italiana la società ASPI per varie ragioni; l'entrata in borsa comporta infatti che la società debba essere più trasparente da un punto di vista gestionale ed organizzativo; la trasparenza deve essere uno dei punti cardine della "nuova" società ASPI perché ora essa è principalmente una società pubblica quindi appartiene a tutti i cittadini. Inoltre, l'entrata in borsa permette di reperire ingenti somme di denaro senza indebitarsi e questo porterebbe un po' di ossigeno alla società soprattutto per quanto riguarda la sua situazione passiva e debitoria. I finanziamenti che saranno presi attraverso il mercato azionario potranno essere utilizzati poi per migliorare e potenziare le infrastrutture già esistenti tramite efficienti piani di manutenzione, inoltre le nuove fonti di denaro potranno essere utilizzate per nuovi investimenti, costruendo autostrade nelle zone più marginali e aiutandole così a svilupparsi.

Riferimenti bibliografici

- Cesarini Andrea-Concorrenza e privatizzazioni nel settore ferroviario in Europa (2007);
- De Luca Roberta- aspetti normativi e linee guida operative del PPP e del project financing;
- Ferretti Marco- La privatizzazione in Italia: il caso Telecom;
- Fondazione IFEL-Dipartimento Studi Economici e Territoriali;

- Giorgia Carla e Giorgia Marinuzzi- La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato;
- Il Sole 24 Ore;
- Manelli Alberto e Roberta Pace- Finanza di impresa analisi e metodi;
- Mezzocapo Maddalena- L'ENEL e il mercato elettrico italiano tra nazionalizzazione e privatizzazione (2018);
- Okpedia;
- Osservatorio nazionale del PPP;
- Partenariato Pubblico Privato- Associazione delle organizzazioni italiane di cooperazione e solidarietà internazionale;
- Potenzialità e criticità del PPP in Italia;
- Scarpa Carlo- Tutte le incertezze dell'operazione ASPI-lavoce.info;

- Sebastiani Mario- Ritorno al passato per riportare ASPI sotto il controllo pubblico- lavoce.info;
- Tremigliozi Samuele Maria- Natura e trasformazioni dei servizi di pubblica utilità: la liberalizzazione del settore ferroviario italiano (2017);
- Tucci Francesco- Osservatorio dei conti pubblici italiani;
- Wikipedia;