



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
in Economia e gestione delle aziende

Tesi di Laurea

—

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

La privatizzazione dei monopoli
naturali dell'Iri.
Il caso Società Autostrade.

Relatore

Ch. Prof. Giovanni Favero

Laureando

Pietro Cauz

Matricola 823676

Anno Accademico

2014/ 2015

Ringraziamenti

Un sentito ringraziamento al mio relatore Prof. Giovanni Favero per la disponibilità e la pazienza dimostrata nel corso della stesura di questa tesi. Ringrazio inoltre i miei genitori per il supporto morale e la possibilità di portare a termine questo percorso di studi.

Indice

1.0	INTRODUZIONE AL CASO DI STUDIO E ANALISI DELLE TEORIE UTILIZZATE	
1.1	Introduzione al caso di studio.....	1
1.2	Motivazioni che hanno suscitato l'interesse per il caso.....	9
1.3	Teorie utilizzate per l'analisi.....	14
2.0	RICOSTRUZIONE STORICA DEL CASO	
2.1	Breve introduzione alla storia dell'IRI.....	20
2.2	Storia del settore autostradale in Italia dalle origini al 1999.....	33
2.3	Il processo di privatizzazione della Società Autostrade S.p.A.....	41
2.4	La nuova organizzazione proprietaria, l'Opa Schemaventotto.....	51
2.5	Il contributo della Società Autostrade al risanamento del bilancio pubblico....	55
2.6	Analisi dei bilanci.....	59
2.7	La regolamentazione nel settore, l'adozione del <i>Price cap</i>	66
2.8	Processi di privatizzazione in altri Paesi.....	72
2.8.1	La privatizzazione delle autostrade francesi.....	72
2.8.2	Il sistema misto spagnolo.....	76
2.8.3	Giappone, similitudini e differenze con il caso italiano.....	79
2.9	Il caso Telecom Italia.....	81
3.0	ANALISI CRITICA DEI PROBLEMI EMERSI	
3.1	Investimenti sostenuti da Società Autostrade S.p.A dopo la privatizzazione....	87
3.2	Società Autostrade tra pubblico e privato. Tesi a confronto.....	90

3.2.1	La tesi di Giorgio Ragazzi.....	90
3.2.2	La tesi di Gian Maria Gros-Pietro.....	96
3.3	La privatizzazione di un monopolio naturale, delega al privato e rischio regolatorio.....	103
3.4	Le motivazioni della privatizzazione. Era necessario?.....	107
3.5	La concorrenza nel settore autostradale, problemi emersi e proposte.....	109
3.6	Il settore autostradale europeo, un confronto.....	112
CONCLUSIONI.....		115
Bibliografia.....		122
Sitografia.....		125

CAPITOLO 1

INTRODUZIONE AL CASO DI STUDIO E ANALISI DELLE TEORIE UTILIZZATE

1.1) Introduzione al caso di studio

Il presente lavoro ha l'obiettivo di analizzare il processo di dismissione delle partecipazioni detenute dalla holding IRI nella Società Autostrade, ricostruendone la storia ed analizzando gli elementi critici che hanno caratterizzato il processo di privatizzazione.

Con la trasformazione dell'IRI da ente pubblico economico in S.p.A. l'11 Luglio 1992 iniziò un vasto programma di privatizzazione delle aziende partecipate, conclusosi con ricavi complessivi dell'ordine dei 56 miliardi di euro¹.

L'operazione di dismissione delle partecipazioni detenute dall'Istituto terminò nel Giugno del 2000, interessando un arco di tempo relativamente breve tenuto conto che nel 1992 l'IRI era il maggiore gruppo industriale italiano e contava oltre 500 imprese operanti in numerosi settori produttivi. Si può quindi affermare che si è trattato di un processo di radicale trasformazione del sistema nazionale sia nel comparto produttivo che nel settore dei servizi. Tale processo fu favorito da circostanze oggettive, giustificate nell'introduzione del caso, come ad esempio la crisi valutaria che investì l'economia italiana negli anni Novanta, rendendo necessaria una politica economica che avesse come obiettivo la stabilizzazione del sistema finanziario nazionale².

Lo squilibrio finanziario all'origine della privatizzazione delle società dell'Istituto è riconducibile a una condizione di difficoltà in alcuni settori dopo il boom degli anni

¹ Artoni Roberto (a cura di), *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, p.4.

² Amatori, F., Millward, R., e Toninelli, P.M., *Reappraising State-Owned Enterprise. A Comparison of the UK and Italy*, New York, Routledge, 2011.

Sessanta, al punto che nel 1976 gli oneri finanziari portarono in rosso i conti dell'IRI e delle sue controllate.

Sull'onda delle privatizzazioni avvenute in Europa negli anni Ottanta, in particolare nel Regno Unito, in termini di diffusione dell'azionariato "le dismissioni pubbliche furono considerate uno strumento fondamentale per superare la propensione del risparmiatore italiano all'investimento in titoli di Stato"³. L'affidamento del controllo delle imprese pubbliche ad azionisti privati prefigurava scelte delicate riguardanti le modalità di vendita delle azioni. In particolare la privatizzazione delle società operanti in regime di monopolio naturale richiedeva un sistema di controllo al fine di evitare che a un monopolista pubblico si sostituisse un monopolista privato non controllato nelle sue scelte e comportamenti.

Il caso di studio della principale concessionaria autostradale, "permette di analizzare il processo di privatizzazione di un settore in cui la natura di monopolio naturale è del tutto dominante, non risultando in linea generale opportuna, dal punto di vista economico, la duplicazione degli investimenti infrastrutturali nella stessa area geografica"⁴.

Sulla base dell'oggetto di analisi, la tesi è strutturata in tre capitoli di cui sarà data una presentazione generale. Dopo aver analizzato le motivazioni di interesse per il caso, si descrivono le fonti consultate per la stesura dei diversi paragrafi, utilizzate come lenti per la ricostruzione narrativo-critica del caso. La selezione e le motivazioni per la scelta delle fonti sono operazioni necessarie per avere una ricostruzione quanto più possibile fedele degli eventi che hanno caratterizzato il tortuoso processo di privatizzazione poichè i documenti pubblicati presentano spesso delle visioni contrastanti su alcuni problemi emersi.

Nel secondo capitolo viene descritta la storia della Holding IRI quale maggior gruppo industriale italiano, nato come ente di diritto pubblico⁵ per la riorganizzazione delle attività industriali italiane. In seguito alla crisi economica dei primi anni Trenta l'IRI assunse la figura di una Holding nel 1937. Le aziende sotto il suo controllo

³ Artori Roberto, *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, cit., pp.9-10.

⁴ Ragazzi Giorgio, *I Signori delle autostrade*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 11-12.

⁵ Con regio decreto legge 23 gennaio 1933 n.5, convertito poi in legge 3 maggio 1933, n.512.

presentavano la forma giuridica della società per azioni ed erano incluse in finanziarie di settore.

Dal dopoguerra l'Istituto "può essere considerato il protagonista della ricostruzione industriale italiana ed ha dato un forte impulso al cosiddetto miracolo economico"⁶. Si tratta di un ente che presenta le caratteristiche delle grandi Holding che si stavano affermando a livello internazionale ed in particolare in America, le quali avevano la peculiarità di affiancare al controllo sui costi di produzione anche la possibilità di diversificare la presenza settoriale delle società controllate, con la differenza della mediazione pubblica.

A causa della crisi economica della metà degli anni Settanta nel sistema delle partecipazioni statali emersero delle criticità, in particolare riguardo i problemi finanziari in capo non solo all'IRI ma a tutti gli enti pubblici. Dopo aver presentato la storia dell'Istituto vengono analizzati i motivi che hanno portato all'anno di svolta, il 1992, in cui nel nuovo contesto istituzionale dell'Unione Europea gli enti pubblici furono trasformati in società per azioni.

Nel Giugno 1992 prese avvio infatti il processo di privatizzazione di una delle più grandi Holding del mondo, operazione che si concluse nel 2002 con gli esiti economici già anticipati. La cessione delle partecipazioni e rami d'azienda causò l'uscita dell'IRI da interi settori economici quali quello bancario⁷, siderurgico, alimentare, delle telecomunicazioni ed autostradale.

L'ultimo caso di privatizzazione è rappresentato dalla Società Autostrade, settore del quale si ricostruirà la storia dalle origini al 1999 attraverso la letteratura disponibile per poi focalizzarsi sul tortuoso processo di privatizzazione successivo all'abrogazione dell'obbligo di mantenere in capo all'IRI la maggioranza delle azioni, in conformità a una delle clausole dell'accordo tra l'allora ministro degli Esteri, Beniamino Andreatta, ed il commissario europeo alla concorrenza Karel Van Miert⁸.

⁶ Gnudi Piero, "Le privatizzazioni dell'IRI: eredità di una cultura d'impresa", *L'industria*, Il Mulino, 2001, vol. XXII, p. 255.

⁷ Furono cedute le partecipazioni detenute nelle 3 banche di interesse nazionale: Comit, Credit e Banca di Roma.

⁸ Noto come "accordo Van Miert-Andreatta", imponeva all'Italia di quantificare entro il 31 dicembre 1993 l'indebitamento degli enti trasformati in Spa, e questo avrebbe rappresentato il tetto massimo entro il quale attivare la responsabilità dello stato italiano ex art. 2362 c.c. Inoltre, il governo italiano si impegnava a tagliare l'indebitamento di tali imprese a livello fisiologico entro il 1996.

Attraverso l'accordo Van Miert-Andreatta il Governo Italiano si impegnò ad avviare un programma di privatizzazioni e a ridurre i debiti del gruppo IRI ad un livello pari al massimo a quello del patrimonio dello stesso gruppo⁹. Come racconta Massimo D'Antoni: "la privatizzazione della Società Autostrade avvenne a fine 1999, con la collocazione sul mercato dell'87% del capitale azionario sulla base di una procedura mista: il 56% fu sottoscritto da risparmiatori individuali e da investitori istituzionali ad un prezzo per azione di 6,75 euro, mentre il restante 29,7% fu attribuito ad un investitore privato destinato a diventare l'azionista di controllo"¹⁰.

Al termine dell'operazione il gruppo Autostrade aveva la gestione di circa il 50% della rete italiana, mentre il 18% era sotto il diretto controllo dell'Anas¹¹, la quale era diventata nel frattempo S.p.A.

La rete residua era in capo ad altri privati o enti locali. L'obiettivo della gara era quello di attribuire il 30% del capitale di Autostrade a un nucleo stabile di azionisti che pagasse un premio di controllo predefinito sul prezzo di collocamento al pubblico della successiva Offerta Pubblica di Vendita¹². Dopo un "travagliato" percorso per la definizione delle cordate, la gara fu vinta da quella costituita dal Gruppo Benetton, Fondazione CRT, UniCredit e Assicurazioni Generali¹³.

Il presidente del Consiglio in quell'anno era Massimo D'Alema ed il presidente dell'IRI Gian Maria Gros-Pietro, che in seguito ricoprirà l'incarico di vertice anche per la Società Autostrade S.p.A.. Nel terzo capitolo di questa tesi è stato analizzato un contributo¹⁴ di Gian Maria Gros Pietro dal titolo: "Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?" nel quale l'ex presidente della Società espone motivando il suo

⁹ Giavazzi Francesco, "Sui debiti IRI ci giochiamo l'Europa", *Corriere Della Sera*, 13 febbraio 1996, p.17.

¹⁰ M. D'Antoni, "Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade, in R. Artoni, *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, cit., p.31.

¹¹ Azienda Nazionale Autonoma delle Strade, è la società che gestisce la rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale.

¹² Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007.

¹³ Bortoluzzi Paolo, Brunetti Giorgio (a cura di), *Benetton. Da United Colors a Edizione Holding*, Milano, Isedi, 2004, pp.180-183.

¹⁴ Ragazzi Giorgio, Gian M. Gros-Pietro, "Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?", *L'industria*, XXVII (2006), pp. 505-532.

punto di vista poi contestato nello stesso articolo da Giorgio Ragazzi, forte critico della privatizzazione della Società.

Dopo aver ricostruito il processo di privatizzazione attraverso le fonti disponibili è utile analizzare la nuova organizzazione proprietaria, che vide la società Schemaventotto S.p.A. acquistare il 30% della Società Autostrade (9 marzo 2000) per 4.870 miliardi di lire, importo finanziato per 2.595 miliardi di lire con versamenti degli azionisti e 2.375 miliardi tramite finanziamenti bancari¹⁵. Tuttavia, il percorso fu piuttosto tortuoso, in quanto furono sollevate alcune obiezioni dalla Corte dei Conti dopo il decreto di autorizzazione del presidente del Consiglio in data 16 luglio 1997. Una di queste riguardava la dubbia liceità di alcune iniziative che concedevano benefici ad Autostrade. La seconda riguardava inoltre la composizione dell'assetto azionario da perseguire attraverso la privatizzazione¹⁶.

Un aspetto particolarmente discusso fu l'identificazione delle motivazioni che avevano portato alla privatizzazione della Società Autostrade. Infatti le esigenze di risanamento del bilancio pubblico rappresentarono una motivazione centrale nel processo di dismissione delle partecipazioni degli anni Novanta, anche in vista dell'adozione della moneta unica.

Inoltre la possibilità di utilizzare i proventi delle privatizzazioni per ridurre il debito pubblico risultava un argomento di grande presa politica. Introducendo un discorso più ampio sulla motivazione che portò alla privatizzazione delle Società partecipate dell'IRI, è interessante tenere conto della spiegazione di Carlo Azeglio Ciampi, Ministro del Tesoro dal 1996 al 1998 e Presidente della Repubblica dal 1999 al 2006, il quale sosteneva che la privatizzazione della società dell'IRI rispondesse ad un duplice obiettivo: il primo era di allargare, rinforzare ed ammodernare il mercato italiano, il secondo era la riduzione della spesa pubblica e dell'ammontare del debito¹⁷.

A questo proposito emerse la questione sulla reale necessità di privatizzare la Società Autostrade non solo per le caratteristiche del settore, ma anche per il fatto di essere un'azienda solida. In secondo luogo le finanze dell'Istituto erano già state risanate dalle

¹⁵ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007.

¹⁶ Bortoluzzi, Brunetti, *Benetton. Da United Colors a Edizione Holding*, cit., pp.180-183.

¹⁷ Limodio Nicola, "The Highway Concession System in Italy: History, Regulation and Politics", Policy research working papers, World Bank, 2011, vol. 5567, p. 18.

precedenti privatizzazioni e l'Italia era entrata nell'Unione economica e monetaria europea¹⁸.

Giorgio Ragazzi ha messo in luce come al tempo “la società fosse considerata gestita in modo efficiente e distribuisse all'IRI un ammontare considerevole di dividendi e non risulta che tra gli iniziali obiettivi della privatizzazione fosse presente quello di avere una maggiore efficienza”¹⁹.

Una valutazione indicativa degli effetti sul bilancio pubblico della privatizzazione di Autostrade si può ottenere dal confronto tra il prezzo di vendita ed il valore attualizzato del flusso dei profitti. Risulta tuttavia difficile confrontare la redditività di un'impresa pubblica e privata, ad esempio per quel che riguarda la diminuzione del numero degli addetti, operazione per la quale un gestore pubblico ha più difficoltà rispetto ad un privato.

Dopo aver ripercorso la storia della privatizzazione, usufruendo delle fonti disponibili, e aver motivato la scelta di alcune lenti piuttosto di altre, si utilizzano i bilanci disponibili e in particolare quelli chiusi negli anni precedenti e successivi alla privatizzazione del 1999. Esaminando il conto economico della Società è fondamentale tenere presente come fino al 2002 la società titolare della concessione fosse anche la holding del gruppo e dal 2003 la struttura di questo sia cambiata, per cui il bilancio del 2003 fu presentato attraverso una stima della somma dei dati di bilancio di una prima parte dell'anno relativa alla vecchia Società Autostrade²⁰, e di una seconda parte relativa alla nuova concessionaria ASPI.

L'obiettivo del paragrafo relativo all'analisi di bilancio è quello di capire se la concessionaria, una volta privatizzata, sia diventata più efficiente e dove si è maggiormente intervenuti per tagliare i costi. Importante inoltre valutare l'ammontare degli investimenti sostenuti: nella convenzione stipulata nel 1997 era infatti presente un

¹⁸ P. Ravazzi, “Le privatizzazioni del gruppo e la liquidazione dell'Iri. Valutazioni, orientamenti, alternative”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

¹⁹ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit., p.55.

²⁰ Nel 2003 in seguito alla riorganizzazione del gruppo Società Autostrade conferisce le proprie attività a tre diverse società: Autostrade per l'Italia S.p.A che riceve le attività svolte direttamente nel comparto autostradale in regime di concessione; S.D.S S.p.A che riceve le attività relative ai servizi amministrativi, gestione paghe e servizi di gestione immobiliare; TowerCo S.p.A che riceve le attività relative alla copertura radio di autostrade.

piano finanziario per la durata della concessione e gli investimenti che la società acquirente avrebbe dovuto sostenere nel periodo della concessione.

Alla società si criticò infatti di non aver sostenuto gli investimenti previsti dalla Convenzione del 1997 e dai successivi atti aggiuntivi.

La regolamentazione del settore è un altro dei punti fondamentali di questo processo di privatizzazione, come per gran parte delle *public utilities*²¹, fu caratterizzata da un significativo processo di riassetto. I cambiamenti attuati furono caratterizzati in particolare dall'introduzione della Delibera CIPE del 20 dicembre 1996, attraverso la quale entrò in vigore il meccanismo di regolazione del *price cap*²² per mezzo del quale garantire maggior efficienza e produttività.

In tal modo come afferma D'Antoni, "il livello medio dei prezzi o dei ricavi evolve nel tempo secondo una tecnica determinata, senza che intervengano modifiche discrezionali del regolatore, per un periodo sufficientemente lungo, così da trasferire sull'impresa regolata gli effetti delle decisioni di gestione e incentivare aumenti di efficienza produttiva"²³. Da ciò si deduce che in una società regolamentata attraverso l'adozione del *price cap* gli incrementi di efficienza tendono a trasformarsi in incrementi di profitto dell'impresa regolamentata.

Studiando altre realtà internazionali è possibile far emergere eventuali similarità e differenze nei processi di privatizzazione e nella regolazione adottata, soffermandosi se possibile anche sulle diverse politiche adottate dagli Stati su questo servizio e quindi anche i diversi obiettivi²⁴. Introducendo uno studio di casi riguardanti realtà internazionali, sarà così possibile confrontare i processi di privatizzazione in altri Paesi, individuando somiglianze in merito a problemi o inefficienze causate dalla peculiarità del settore.

²¹ Aziende che forniscono servizi considerati essenziali per la collettività.

²² Il *price cap* è un metodo di regolazione dei prezzi dei servizi pubblici volto a vincolare il tasso di crescita di un aggregato di prezzi o tariffe. Il regolatore stabilisce il massimo saggio a cui un insieme di prezzi è autorizzato a crescere per un certo numero di anni e nel rispetto di questo vincolo aggregato l'impresa è libera di fissare i prezzi e le tariffe che desidera.

²³ M. D'Antoni, "Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade, in R. Artoni, *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, cit.

²⁴ Albalade Daniel (a cura di), *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, Cheltenham, Elgar Publishing, 2014.

Antonio Laurino e Raffaele Grimaldi del Politecnico di Milano ad esempio hanno così confrontato le politiche di privatizzazione autostradale attuate in Italia ed in Giappone, focalizzandosi sui due approcci alla privatizzazione, cercando di osservare le politiche applicate e le conseguenze economiche. La loro conclusione è che “L’Italia ha implementato un effettivo processo di privatizzazione (anche se sono incrementati alcuni problemi regolatori) mentre il Giappone è ancora caratterizzato da una forte presenza pubblica”²⁵. La privatizzazione delle autostrade in Giappone fu attuata nel 2005, in entrambi i casi il motivo trainante fu il massiccio debito pubblico che pesava sulle nazioni e la necessità di incamerare risorse dalla vendita di una rete autostradale profittevole.

Daniel Albalade ha invece proposto un confronto tra le operazioni di privatizzazione in Spagna e Francia, analizzandone contesto storico, motivazioni tempi ed effetti.

È necessario precisare che la considerazione della sola vicenda di Autostrade non può essere sufficiente per trarre un bilancio dell’intero processo di privatizzazione dei monopoli, benchè vari aspetti problematici del caso in oggetto possono contribuire ad individuare alcuni elementi critici comuni ad altri settori che presentano infrastrutture di rete non duplicabili se non a costi elevatissimi.

Il confronto con il settore delle telecomunicazioni e la relativa privatizzazione di Telecom Italia attuata dal Governo Prodi il 20 ottobre 1997, è utile al fine di analizzare il problema della privatizzazione di una Società che operava in regime di monopolio ma il cui settore è stato liberalizzato nel 1998 consentendo l’ingresso di nuovi operatori. La liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni avvenne nel 1997 con il decreto 318 e questo comportò la nascita di nuovi gestori di reti di telecomunicazioni. Telecom Italia rimase inizialmente una concessionaria, e la prima licenza ad un nuovo gestore fu rilasciata nel febbraio 1998 alla Società Infostrada²⁶. La liberalizzazione in Italia si concretizzò attraverso la costituzione deliberata nel 1997 dall’Agcom, la quale nell’anno successivo stabilì *l’unbundling local loop*²⁷ per la rete in rame di Telecom

²⁵ Grimaldi Raffaele, Laurino Antonio, *The process of highway privatization in Italy and Japan*, Scientific Meeting of the Italian Society of Transport Economics, MPRA Paper, 2010, p.2.

²⁶V. Cozzoli, *Un decennio di privatizzazioni: la cessione di Telecom Italia*, Napoli, Giuffrè, 2004.

²⁷ Con ULL si indica la possibilità che hanno i nuovi operatori telefonici, da quando è stato liberalizzato il mercato delle telecomunicazioni, di usufruire delle infrastrutture di proprietà di un altro operatore per

Italia in modo da consentire ai competitor l'accesso al mercato. "L'obbligo da parte di Telecom Italia di avviare i servizi di accesso disaggregato venne stabilito nel 2000, ma fu rinviato alla seconda metà del 2001 da una serie di interventi dell'ex monopolista Telecom Italia"²⁸.

Si considera di particolare importanza quindi fare un confronto con il settore delle telecomunicazioni poiché l'infrastruttura di rete fissa appartiene ancora ad un'unica società, Telecom Italia, ma in seguito al processo di liberalizzazione dei servizi, condiviso con gli altri Paesi europei, la fornitura del servizio è stata aperta alla concorrenza.

È possibile così analizzare i processi di privatizzazione di due settori che presentano un'infrastruttura di rete la cui costosa duplicazione non consentiva la presenza di concorrenti ma il cui percorso di privatizzazione presentò differenti problematiche. Il settore delle telecomunicazioni e quello autostradale sono infatti caratterizzati da una differenza sostanziale dell'utilizzo della rete infrastrutturale, la cui proprietà è di un'unica Società, ma nel primo caso aperta dal 1997 all'utilizzo di altri operatori oltre all'*incumbent*, mentre nel secondo non fu possibile l'introduzione di alcun tipo di concorrenza nelle tratte della rete. Una delle considerazioni che emerge nel caso di studio è relativa ai passaggi proprietari di Telecom Italia, infatti caso unico al mondo la società subì due *leveraged buyouts*²⁹ e quattro cambi di proprietà in pochi anni.

1.2) Motivazioni che hanno suscitato l'interesse per il caso

L'interesse per il caso nasce dall'importanza storica ed economica della messa in liquidazione dell'IRI negli anni Novanta. L'Istituto rivestì infatti un ruolo rilevante per l'economia italiana nei diversi settori industriali, risultando uno dei più proficui se confrontato con la dismissione delle partecipazioni pubbliche all'estero. L'IRI dopo la

offrire ai clienti servizi propri dietro pagamento di un canone all'operatore proprietario delle infrastrutture.

²⁸ AGCOM ,http://www.agcom.it/documents/10179/15042/03_Relaz_part01.pdf, data di consultazione 20 Marzo 2015.

²⁹ Il *leveraged buyouts* è un'operazione di finanza strutturata utilizzata per l'acquisizione di una società mediante lo sfruttamento della capacità di indebitamento della società stessa.

costituzione nel 1933 “ha avuto il merito di promuovere il passaggio dell’Italia verso un sistema produttivo ed infrastrutturale in linea con quello dei Paesi più avanzati”³⁰.

Una domanda che emerse con insistenza nelle settimane precedenti e successive all’ “evento” rappresentato dallo scioglimento della Holding, fu se L’IRI fosse stato fino ad allora un bene o un male per il Paese. Ad oltre vent’anni dall’inizio delle operazioni di liquidazione sono stati espressi numerosi contributi in merito a cui è dato spazio nei capitoli successivi.

È utile sottolineare che la motivazione condivisa per la dismissione delle partecipazioni è riconducibile al fatto che negli anni Novanta l’Italia doveva impegnarsi a rimettere i conti a posto seguendo i criteri di Maastricht, per cui il Governo di allora decise di vendere alcuni pilastri dell’economia pubblica italiana³¹. L’obiettivo da raggiungere era vendere al miglior prezzo possibile nonché nel minor tempo possibile e sorgeva la problematica di introdurre regole e garanzie soprattutto nel caso del settore autostradale, di interesse pubblico e strategico per il sistema di trasporti italiano³². Introducendo la legge quadro sulle privatizzazioni (474/1994), all’art.1-bis e 2 si prevedeva che le procedure di dismissioni azionarie di società fornitrici di pubblici servizi fossero subordinate alla creazione di organismi indipendenti per la regolarizzazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico. Il settore autostradale presenta caratteristiche eterogenee: in molti Paesi le autostrade sono considerate opere pubbliche finanziate con imposte, in altri la costruzione e la gestione sono affidati a concessionarie pubbliche o private e finanziate con pedaggi come nel caso italiano.

Emergono così alcune questioni, come per esempio quale dei due approcci sia preferibile e quale ruolo possa avere la concorrenza rispetto alla regolamentazione imposta dallo Stato. Come sostenuto da Giorgio Ragazzi, “L’Italia è un caso di studio eccellente. Avendo applicato per prima, dagli anni ’20, l’istituto per lo sviluppo delle autostrade ed avendo privatizzato per prima la maggiore concessionaria di stato”³³.

³⁰ Gnudi Piero, *Le privatizzazioni dell’IRI: eredità di una cultura d’impresa*, cit., p. 255.

³¹ Gnudi, *Le privatizzazioni dell’IRI: eredità di una cultura d’impresa*, cit., pp. 256-257.

³² Ponti Marco, “Autostrade: considerazioni aggiuntive di un ex regolatore”, *Economia pubblica*, n.IV 2004, p. 35.

³³ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit., p.11.

Nel terzo capitolo del presente lavoro sono analizzati in modo critico i problemi emersi, che riassumono i punti fondamentali che hanno reso questa privatizzazione così dibattuta, accogliendo posizioni e teorie spesso molto distanti. Un primo elemento di analisi è inerente al rischio regolatorio derivante dalla delega al privato della gestione di un monopolio naturale. Una delle implicazioni più rilevanti del monopolio naturale è infatti da collegare al rischio di abuso del potere di mercato in particolare nei casi in cui i viaggiatori non abbiano la possibilità di scegliere una via alternativa che sia per servizi e prezzo competitiva per raggiungere la medesima destinazione.

Il monopolista infatti potrebbe fissare il prezzo ad un livello troppo elevato beneficiando di profitti superiori rispetto ad un tetto oltre in quale si parla di extraprofitti. Un secondo aspetto su cui è necessario focalizzarsi è relativo ai tempi e alle polemiche sollevate prima di arrivare alla privatizzazione della società, in particolare riferendosi all'opposizione della Corte dei Conti. E' necessario anticipare come nel 1997 la Corte dei Conti si esprime nei seguenti termini in merito alla proroga della concessione dal 2018 al 2038: "la normativa non è applicabile al settore autostradale"³⁴. La privatizzazione di Autostrade fu annunciata nel 1997 dal Governo Prodi ma l'inizio dell'operazione sfumò per la citata opposizione della Corte dei Conti alla proroga della concessione. Di conseguenza l'iniziale interesse delle cordate composte da investitori privati venne meno e anche il valore delle Azioni della Società scese.

Si presenta inoltre la questione inerente al sistema di regolamentazione tariffario che manifestò problematiche e criticità cui si tentò di porre rimedio attraverso delle prospettive di riforma. Nell'articolo di Gros Pietro e Ragazzi vengono proposte inoltre alcune questioni, ad esempio in merito all'utilità delle gare per stimolare l'efficienza di un settore in contrapposizione alla concessionaria pubblica unica³⁵.

Un aspetto di fondamentale importanza per l'analisi è lo studio degli investimenti sostenuti nel settore dalla nuova organizzazione proprietaria. La Convenzione del 1997 prevedeva interventi nell'arco del quinquennio 1998-2002 per un totale di 3,55 miliardi di euro, che consistevano in particolare nella realizzazione della Variante di Valico nel tratto Bologna-Firenze. Dal saggio di Massimo D'Antoni emerge che nel periodo interessato gli investimenti furono di 944 milioni di euro di cui la gran parte riguardanti

³⁴ Meletti Giorgio, "Il governo si divide sulla privatizzazione di Autostrade", *Corriere Della Sera*, 16 gennaio 1998, p. 27.

³⁵ Ragazzi, Gros-Pietro, *Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?*, cit., pp. 505-532.

interventi innovativi come l'automazione dei caselli, mentre solo 380 milioni riguardavano opere pianificate³⁶. Si stabilì che nel caso in cui gli investimenti effettuati fossero stati inferiori a quelli previsti, gli incrementi tariffari sarebbero dovuti essere, di conseguenza, meno onerosi. Tuttavia, osservando i dati disponibili, emerge che in realtà si verificò un incremento effettivo delle tariffe autostradali³⁷. In particolare Sergio Rizzo sostiene che dal 1999 al 2015 le tariffe siano incrementate del 65.9% a fronte di un aumento dell'inflazione pari al 37.4%³⁸.

D'Antoni sostiene che “la situazione di sistematico ritardo nell'attuazione degli investimenti nelle nuove opere autostradali, che è del resto una caratteristica ricorrente delle opere pubbliche, si riproponeva anche nel caso di una concessionaria privatizzata”³⁹. Questo pensiero è condiviso da una corrente di studiosi che mette in evidenza l'inefficienza della gestione privata che portò ad un aumento delle tariffe a beneficio dei privati, senza che siano stati sostenuti investimenti tali da giustificare questi incrementi.

In risposta ai mancati investimenti sostenuti nello sviluppo della rete, Autostrade denunciò che nelle proprie relazioni abbiano avuto ruolo “l'inerzia burocratica ed i ritardi nelle autorizzazioni”⁴⁰ e, nel terzo capitolo di questo lavoro, sono state motivate le rispettive giustificazioni.

Per quanto riguarda la questione dei profitti l'operazione di privatizzazione di una società pubblica, in linea generale, può essere descritta come uno scambio tra profitti futuri, che vengono riconosciuti agli azionisti dopo un pagamento, che avviene all'atto della privatizzazione. Se non sono presenti vincoli “l'operazione di privatizzazione comporta un guadagno per lo Stato nel caso in cui le prospettive di profitto degli azionisti risultino elevate, aumentando così il prezzo iniziale e, se il flusso è correttamente capitalizzato, nel prezzo di vendita”⁴¹.

³⁶ M. D'Antoni, “Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, p. 418.

³⁷ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit., pp. 101-106.

³⁸ Rizzo Sergio, “I pedaggi in autostrada? Dalla privatizzazioni sono saliti del 65%”, *Corriere della Sera*, 13 gennaio 2014, p.11

³⁹ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit., p. 419.

⁴⁰ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007.

⁴¹ S. Mariotti, “Politiche di privatizzazione e competitività dell'industria italiana”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, pp. 344-345.

Un aspetto su cui si è discusso è il perché alcune infrastrutture ed in particolare le Autostrade presentino una redditività così elevata. Osservando l'andamento in Borsa del titolo della più grande società concessionaria autostradale, Autostrade S.p.A, si nota che questo è cresciuto notevolmente in seguito alla privatizzazione. A questo proposito è legittimo domandarsi se la redditività dell'impresa rifletta, nel caso Autostrade, una maggiore efficienza operativa dovuta alla migliore capacità gestionale del privato oppure se tale redditività sia attribuibile esclusivamente all'applicazione di tariffe più elevate consentite da una regolazione debole.

È stata inoltre sollevata la questione relativa all'effettiva necessità di privatizzare la Società Autostrade, dal momento che in Italia le privatizzazioni avevano l'obiettivo di risanare la finanza dell'Istituto ed entrare nell'unione monetaria europea, risolvendo l'insostenibilità del debito pubblico italiano. In particolare possono essere individuate due spinte alla privatizzazione dell'IRI: una interna, collegata alla necessità di risanamento della finanza pubblica, ed una esterna riconducibile all'obiettivo di formare il mercato unico europeo e per il rispetto dell'accordo Andreatta-Van Miert⁴². Riflettendo su questi motivi, alcuni accademici e politici confutarono il nesso tra la privatizzazione della maggiore concessionaria autostradale, avvenuta nel 1999, ed il raggiungimento di questi obiettivi, dal momento che la società garantiva ancora occupazione, ed utili allo Stato.

In merito al tema della regolamentazione del settore, è importante analizzare il ruolo assunto dall'ANAS prima e dopo l'operazione di privatizzazione.

Nella seconda metà degli anni Novanta il Gruppo Autostrade è andato incontro a cambiamenti notevoli, in particolare dopo il rinnovo della convenzione con l'ANAS, avvenuto nell'agosto del 1997, che ha introdotto, primo caso in Italia, una regolamentazione delle tariffe basata sul *price cap* avviando di fatto la fase di privatizzazione del gruppo. In generale la gestione e regolazione delle tariffe autostradali dipese dagli obiettivi che intese perseguire lo Stato poiché, se l'obiettivo principale fosse stato quello di tutelare l'utente offrendogli un servizio, le tariffe

⁴²Benfratello L., Iozzi A. e Valbonesi P., "Autostrade", *Rivista di politica economica*, n.3-4 (2006), p. 330.

avrebbero dovuto essere legate ad un profitto ritenuto equo per le concessionarie e controllate, con l'effetto di non incorrere in extra-profitti⁴³.

Nella sua trattazione Ragazzi ha sollevato numerose perplessità circa le debolezze presenti nel settore autostradale derivanti dalla privatizzazione del monopolio, tra le quali la mancanza di un'autorità indipendente di regolazione, che ha rappresentato uno dei principali problemi nel passaggio dal pubblico al privato⁴⁴.

I numerosi articoli di critica rivolti alle politiche di gestione della società hanno spinto inoltre esponenti di Autostrade a controbattere su alcune questioni rilevanti. L'ex presidente Gros Pietro ha sostenuto la particolare necessità di quantificare l'efficienza delle attività per loro natura non concorrenziali e sottoposte a regolazione.

Come anticipato, in ultima analisi, sono state considerate altre realtà internazionali con le quali introdurre un confronto, utile per capire se l'Italia presenti similarità di gestione con altri Paesi per quanto riguarda il settore autostradale. È di particolare interesse l'analisi del rapporto tra pedaggio ed investimenti di ampliamento della rete infrastrutturale sostenuti dalle diverse concessionarie autostradali.

1.3) Teorie utilizzate per l'analisi

Per la ricostruzione storica degli eventi sono state utilizzate in particolare fonti secondarie quali articoli su riviste e giornali, nonché saggi presenti in opere in più volumi delle quali viene data una breve descrizione degli argomenti e problemi affrontati. La letteratura che descrive l'evento della dismissione delle partecipazioni dell'IRI è piuttosto vasta e affrontando i processi di privatizzazione dei due monopoli è utile cercare di analizzare i contributi e gli studi sui settori da parte di autori che presentano opinioni diverse, così da ottenere una visione il più possibile completa dei problemi emersi.

⁴³Gallo Riccardo, "Privatizzazione, regolazione tariffaria e performance di Autostrade" ,*Economia e politica industriale*, vol. XXXIV (2007), pp. 115-116.

⁴⁴ Ragazzi, *I Signori delle autostrade* , cit, pp. 157-159.

Nel secondo capitolo per introdurre il paragrafo è stata descritta brevemente la storia dell'IRI, dalle origini all'inizio del processo di privatizzazione. Sono stati utilizzati in particolare ricostruzioni dei fatti presenti nel sito web dell'archivio storico IRI⁴⁵ e del centro MAAS⁴⁶. Questa breve introduzione è utile per conoscere la struttura iniziale dell'Istituto ed i principali eventi che ne hanno caratterizzato lo sviluppo, dal “miracolo economico” degli anni Sessanta alla crisi degli anni Settanta ed Ottanta.

Per la stesura del paragrafo sulla ricostruzione storica del processo di privatizzazione dell'IRI è stato utilizzato il libro sulla storia dell'IRI a cura di Roberto Artoni, autore del capitolo introduttivo. Nel volume è analizzato il periodo conclusivo della storia dell'IRI partendo dal quadro macroeconomico degli anni Novanta, focalizzandosi sui tre anni fatali per il Paese, quelli a cavallo tra il 1990 ed il 1992. Grazie alla sua recente pubblicazione (2014) quest'opera consente di esaminare i risultati raggiunti ad oltre vent'anni dall'inizio del processo di privatizzazione e i problemi emersi in particolare nei due monopoli, autostrade e telecomunicazioni. All'interno del testo è presente il saggio di Prof. Piercarlo Ravazzi⁴⁷ che argomenta le cause delle privatizzazioni italiane chiedendosi se la spinta sia stata data dall'inefficienza del gruppo IRI, ereditata dal passato e diventata insostenibile nei primi anni Novanta, oppure se essa vada ricercata nella volontà dei governi di rispettare i vincoli imposti dall'adesione all'Unione monetaria europea.

Nel paragrafo sono state riprese questioni evidenziate da alcuni articoli di giornale consultabili nell'archivio storico del Corriere della Sera attraverso i quali è possibile ricostruire opinioni dei politici e vertici dell'IRI nel decennio in cui fu privatizzata la Holding nonché individuare le date in cui si sono verificati gli eventi principali. In particolare all'interno di alcuni articoli sono presenti interviste significative tra le quali quella all'allora commissario europeo Karel Van Miert nell'ottobre 1997 il quale assunse una posizione critica nei confronti dell'andamento del processo di privatizzazione dell'IRI⁴⁸.

⁴⁵ Archivio storico IRI, <http://www.archivistoricoiri.it/index/>, data di consultazione 24 marzo 2015.

⁴⁶ Centro MAAS, Archivio storico IRI, <http://www.maas.ccr.it/ArchivioIRI/archivio/TestoIRI>, data di consultazione 24 marzo 2015.

⁴⁷ Ravazzi, *Le privatizzazioni del gruppo e la liquidazione dell'Iri. Valutazioni, orientamenti, alternative*, cit. pp. 258-335.

⁴⁸ A. Bonanni, “Van Miert: Italia fuorilegge sull'Iri”, *Corriere della Sera*, 4 ottobre 1997, p. 23.

Per quanto riguarda il caso della Società Autostrade, il saggio di D'Antoni aiuta a ripercorrerne la storia e nella parte conclusiva tenta di valutare gli effetti della privatizzazione della società sul bilancio pubblico. D'Antoni introduce il problema dei mancati investimenti previsti dall'accordo del 2002 e, nel riportare i dati, evidenzia che inerzie burocratiche e ritardi nella concessione delle autorizzazioni sono la causa determinante del ritardo nelle realizzazioni infrastrutturali. La letteratura sottolinea che in assenza di un quadro regolatorio idoneo può risultare attenuato l'incentivo dei monopoli naturali privati ad effettuare gli investimenti nella misura appropriata.

A conclusione dell'analisi l'autore esprime alcune considerazioni, tra cui la più significativa relativa all'assetto istituzionale ed il ruolo che ha giocato il regolatore nella vicenda, sostenendo che nel caso Autostrade sia mancato l'aspetto della credibilità del regolatore. Ciò fu evidenziato dal problema di incerta attribuzione delle competenze nei primi anni successivi alla privatizzazione, che ha dato luogo ad una controversia per la ridefinizione quinquennale delle tariffe. In merito a questo problema all'interno del saggio "Autostrade" di Benfratello, Iozzi, Valbonesi, viene approfondito l'aspetto della forma giuridica di S.p.A. assunta dall'Anas nel 2003, analizzando come questo cambiamento, comportando atti di natura privatistica, non abbia implicato la necessità di rispettare obblighi di trasparenza e responsabilità, che avrebbero dovuto essere alla base di un'autorità di regolamentazione⁴⁹.

Per approfondire la storia del settore autostradale ed il problematico processo di privatizzazione un utile contributo è dato dal libro di Giorgio Ragazzi, autore di una specifica pubblicazione nel 2008 riguardante il settore delle concessionarie autostradali. Il volume, nell'illustrare le distorsioni del sistema e i privilegi delle concessionarie autostradali in Italia, classifica come fallimenti dello Stato gli interventi in qualità di regolatore dei monopoli naturali⁵⁰.

Per la stesura del paragrafo relativo alla nuova organizzazione proprietaria è interessante la ricerca⁵¹ di Paolo Bortoluzzi e Giorgio Brunetti, i quali ripercorrono la storia del gruppo Benetton dal core business dell'abbigliamento agli investimenti in altri settori. Il paragrafo relativo agli sviluppi recenti della Società Autostrade permette di ricostruire i passaggi che hanno portato alla definizione dell'organizzazione

⁴⁹ Benfratello L., Iozzi A. e Valbonesi P., *Autostrade*, cit., pp. 329-364.

⁵⁰ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit.

⁵¹ Bortoluzzi, Brunetti, *Benetton. Da United Colors a Edizione Holding*, cit., pp. 180-190.

proprietaria, indicando gli obiettivi ipotizzati prima dell'acquisizione nonché risultati raggiunti in particolare per quanto riguarda l'entità del pacchetto azionario.

Nel terzo capitolo, come anticipato, per dare risposta ad uno dei più discussi quesiti sulla vicenda, ovvero se fosse migliore la gestione pubblica o privata della Società Autostrade, gli autori G. Ragazzi e G.M. Gros-Pietro nell'articolo "Tesi a confronto", motivano posizioni opposte in merito alla gestione, pubblica o privata, della Società Autostrade. Gros-Pietro, sostenitore della privatizzazione, introduce interessanti considerazioni della razionalità economica del sistema a pedaggio, individuandone pregi e difetti. In conclusione, l'autore sostiene la necessità di riformulare il giudizio alla luce degli effetti della privatizzazione dal punto di vista dei clienti, esaminando il rapporto tra prezzo e qualità del servizio, nonché le differenze rispetto agli altri Paesi in cui esiste una rete autostradale a pedaggio⁵².

Nel 2007 Società Autostrade attraverso un documento⁵³ spiegò che sulla privatizzazione erano state divulgate informazioni contraddittorie per cui i vertici della Società ritenevano necessaria la pubblicazione di dati "oggettivi" e motivazioni sulle politiche gestionali adottate. Il documento fornisce risposte a 7 anni dal processo di privatizzazione, ad esempio su quale sia il ruolo del concessionario autostradale e quali siano i suoi obblighi e diritti contrattuali. Venne fornita una possibile interpretazione sugli effetti della privatizzazione della società per lo Stato e per i privati, ed inoltre vennero esposte le motivazioni circa i ritardi accumulati nell'esecuzione dei piani di investimento. Attraverso questa pubblicazione è possibile, secondo Autostrade S.p.A, dare risposte ai numerosi problemi sollevati, utilizzando dati reali desumibili da bilanci, atti ufficiali o informazioni aziendali interne.

Come anticipato sono stati utilizzati alcuni articoli di giornale consultabili negli archivi storici online, poiché consentono di ricostruire i fatti attraverso l'analisi delle vicende dell'epoca presentando anche interviste degli stessi esponenti politici e responsabili delle infrastrutture. Utilizzando questi articoli è inoltre possibile stabilire delle date in cui collocare determinati eventi: ad esempio l'articolo di Giorgio Meletti del 16 gennaio 1998⁵⁴ descrive la vicenda inerente una temporanea divisione all'interno del governo

⁵² Ragazzi, Gros-Pietro, "Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?", cit., p.530-531

⁵³ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007

⁵⁴ Meletti Giorgio, "Il governo si divide sulla privatizzazione di Autostrade", *Corriere della Sera*, 16 gennaio 1998, p. 27.

nelle modalità di privatizzazione della società Autostrade dopo l'obiezione sollevata dalle Corti dei Conti.

Attraverso un recente contributo di Daniel Albalade⁵⁵ sono state ricostruite le vicende storiche di altre realtà internazionali, in particolare di tre Paesi europei caratterizzati da un importante processo di privatizzazione delle autostrade quali Spagna e Francia, oltre ad un approfondimento sul caso italiano. In particolare si analizza il processo dalle origini agli sviluppi recenti e si valutano successi e fallimenti delle politiche adottate. Attraverso uno studio in prospettiva storica l'obiettivo appare quello di offrire un'analisi sugli aspetti positivi e negativi della privatizzazione presentando una valutazione degli elementi critici relativi alla regolamentazione del settore e concludendo con un'opinione favorevole alla collaborazione tra pubblico e privato nella gestione del settore autostradale.

Come anticipato nell'introduzione, un altro confronto interessante è quello affrontato nell'articolo di Raffaele Grimaldi ed Antonio Laurino autori di un confronto tra i processi di privatizzazione in Italia e in Giappone. La pubblicazione ha l'obiettivo di analizzare i due differenti approcci alla privatizzazione del settore autostradale, notando la presenza di “meno similarità di quanto si potrebbe pensare nei due processi, pur partendo dall'obiettivo comune di riduzione del debito pubblico”⁵⁶.

L'analisi sottolinea che la privatizzazione delle autostrade fu un processo estremamente complicato ed il caso italiano presentò e presenta tuttora problemi di regolamentazione nonché di extraprofitti, mentre nel caso Giapponese il problema più rilevante fu il mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del debito pubblico.

Il saggio di Nicola Limodio⁵⁷ offre una discussione critica sull'apertura delle concessionarie autostradali ai privati descrivendo il contesto politico ed un'analisi ulteriore dei meccanismi legali e regolatori.

Per quanto riguarda l'analisi del meccanismo regolatorio basato sul *price cap* l'articolo di Diego Lanzi e Matteo Carassiti contiene una discussione critica sull'apertura delle

⁵⁵ Albalade Daniel (a cura di), *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit.

⁵⁶ Grimaldi, Laurino, “*The process of highway privatization in Italy and Japan*”, cit. , p.3

⁵⁷ N. Limodio, “*The Highway Concession System in Italy: History, Regulation and Politics*”, *Policy research working papers*, vol. 5567(2011).

concessioni autostradali al settore privato⁵⁸. Viene fatto notare come nel caso italiano si pose attenzione in particolare alle modalità di affidamento della gestione ai privati ed alle tempistiche di concessione ponendo in secondo piano lo studio di un'adeguata regolazione del settore.

Marco Ponti nel suo contributo⁵⁹ affronta il delicato argomento dei rischi di “cattura”⁶⁰ nell'attività di regolazione, che costituiscono la motivazione di base per la costituzione di Autorità indipendenti. In questo documento viene sottolineato che in Italia non fu introdotta un'Autorità indipendente per i trasporti prima della privatizzazione di Autostrade, pur essendo prevista. Solo nel 2011 nacque l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, che come si è visto nel terzo capitolo tuttavia non presenta le caratteristiche di quella auspicata alla fine degli anni '90.

Nell'articolo è presente un'analisi del metodo del *price cap*, in cui si afferma che non ci sia stato un particolare malfunzionamento nel caso autostradale, e per concludere propone alcune riflessioni su come potrebbe essere migliorato il modello di regolazione, superando i punti deboli di quello esistente.

Per quanto riguarda la ricostruzione storica del processo di privatizzazione di Telecom è stato utilizzato il saggio di Sergio Mariotti⁶¹, il quale offre un'introduzione sul ruolo centrale delle privatizzazioni nell'industria nazionale per poi focalizzarsi sulla privatizzazione di Telecom Italia, ricostruendone il processo di privatizzazione ed i successivi passaggi di proprietà. Nel saggio sono inoltre presenti alcuni grafici attraverso i quali vengono riportate le variazioni di numerosi parametri negli anni in cui ha avuto luogo la privatizzazione, con un focus su redditività e struttura finanziaria.

Un secondo documento mediante il quale è stata ricostruita la vicenda della privatizzazione Telecom Italia è il libro di Vito Cozzoli, che si sofferma sugli aspetti

⁵⁸ D.Lanzi, M. Carassiti, “Regolamentazione price cap e problemi di efficienza”, *L'industria*, vol.XXI, 2000, pp. 289-326.

⁵⁹ M. Ponti, “Autostrade: considerazioni aggiuntive di un ex regolatore”, *Economia pubblica*, n.IV (2004), pp. 35-44.

⁶⁰ Rischio di cattura del regolatore, si utilizza in riferimento a situazioni in cui un'agenzia di regolamentazione statale, creata per agire nell'interesse del pubblico, agisce invece in favore degli interessi commerciali o speciali dominanti nell'industria.

⁶¹ S. Mariotti, “ Politiche di privatizzazione e competitività dell'industria italiana”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, pp. 358-386.

dello sviluppo economico della cessione della Holding prima dei passaggi proprietari che si sono susseguiti nel corso dei primi anni Duemila⁶².

Nel 2001 è stato pubblicato il libro bianco sulle operazioni di privatizzazione in cui si presenta in modo completo un bilancio quantitativo e qualitativo delle operazioni realizzate dal Ministero dell'Economia, dall'IRI e dall'ENI a partire dal 1992⁶³. Nel documento sono illustrati obiettivi, modalità di privatizzazione e risultati conseguiti, utili per l'analisi nel settore autostrade e telecomunicazioni. Sono presenti inoltre informazioni sugli azionisti stabili e la corrispondente quota acquisita, nonché sulle caratteristiche dell'offerta globale (come il prezzo base dell'OPV per i diversi potenziali azionisti). Per quanto riguarda la Società Autostrade sono descritte alcune vicende che hanno portato alla composizione del nucleo stabile nonché la parallela procedura di offerta globale per la cessione dei titoli residui.

CAPITOLO 2

RICOSTRUZIONE STORICA DEL CASO

2.1) Breve introduzione alla storia dell'IRI

L'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) fu istituito il 24 gennaio 1933 come ente pubblico per riorganizzare l'Italia dal punto di vista finanziario dopo la grave crisi che colpì il mondo occidentale. Nacque per iniziativa dell'allora capo del Governo Benito Mussolini per risollevare dalla crisi le tre maggiori banche nazionali quali Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano e Banco di Roma. L'Istituto aveva inizialmente

⁶² V. Cozzoli, *Un decennio di privatizzazioni: la cessione di Telecom Italia*, Napoli, Giuffrè, 2004.

⁶³ Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Libro bianco sulle privatizzazioni*, aprile 2001.

carattere transitorio ed era considerato come una soluzione temporanea per far fronte a vicende finanziarie considerate eccezionali⁶⁴.

L'Istituto fu inizialmente articolato in due organismi a funzionamento autonomo: il primo era la sezione smobilizzi, che aveva la funzione di gestire le partecipazioni industriali che provenivano dall'insieme delle attività finanziarie delle grandi "banche miste". Il secondo organismo era denominato sezione finanziamenti ed aveva la funzione di provvedere alle risorse finanziarie per le imprese che non avessero potuto fino ad allora utilizzare l'indebitamento bancario. Il 1937 fu per l'IRI un anno di svolta dal momento che fu trasformato da ente provvisorio a struttura permanente di gestione di partecipazioni industriali, assumendo i connotati di una *holding* le cui aziende controllate non potevano più essere affidate a privati imprenditori⁶⁵.

All'interno della Holding le imprese furono raggruppate in due sezioni: la sezione bancaria, grazie alla quale fu garantita stabilità a chi aveva il controllo del capitale azionario nonché gestione autonoma, e la sezione industriale, formata dalle partecipazioni di controllo delle aziende trasferite dalle banche. Le società erano raggruppate in finanziarie di settore. Originariamente: la Stet, società finanziaria telefonica, Finmare, società finanziaria marittima del gruppo, Finsider, società finanziaria siderurgica, Finmeccanica, Finelettrica erano controllate dall'IRI. Al vertice di questo sistema di finanziarie e controllate vi era quindi l'IRI che era controllata al 100% dal Tesoro⁶⁶. Nel dopoguerra il futuro dell'Istituto fu messo in dubbio poiché era stato un organo del regime fascista, tuttavia gli organi di politica economica, quali la Commissione di Controllo e la Commissione Economica dell'Assemblea Costituente, rilevarono che l'IRI rispondeva ad un'esigenza strutturale del Paese e, non avendo carattere transitorio, era di fondamentale importanza per la ricostruzione dopo la guerra⁶⁷.

Lo statuto del 1948 indica un duplice ruolo per l'IRI, quello di gestore di una parte dell'apparato produttivo industriale, nonché quello di elemento di politica industriale.

L'IRI nel ventennio tra gli anni '50 e '70 svolse un ruolo centrale nello sviluppo economico italiano. Lo Stato in quegli anni aveva l'obiettivo dello sviluppo del

⁶⁴ Centro MAAS, Archivio storico IRI, <http://www.maas.ccr.it/ArchivioIRI/archivio/TestoIRI>, p.3, data di consultazione 07/04/2015.

⁶⁵ *Ivi*, p.5.

⁶⁶ Archivio storico IRI, <http://www.archivistoricoiri.it/index/>, p.80, data di consultazione 13/04/2015.

⁶⁷ *Ivi*, p.83.

meridione mediante l'incremento occupazionale, con lo scopo di farne la motrice dello sviluppo.

Il settore autostradale in questi anni fu protagonista di una notevole espansione, con lo sviluppo dell'Autostrada del Sole, che diede un grande impulso al settore dei trasporti su gomma. Altri settori su cui si investì molto furono le telecomunicazioni, l'energia e le costruzioni navali⁶⁸.

È importante sottolineare che “due significative caratteristiche connotarono lo sviluppo delle attività dell'IRI: la capacità durante i primi 35 anni di vita, di mobilitare risparmio privato attraverso la raccolta di mezzi finanziari, con apporti limitati del Tesoro, nonché lo sviluppo di management professionale per la gestione di moderne imprese industriali, che fu curato anche attraverso interventi formativi diretti, e fra questi, nel 1960 la creazione di una delle prime scuole di management in Italia, l'IFAP⁶⁹.”

All'inizio degli anni '70 iniziarono le prime gravi difficoltà per il gruppo IRI a causa di una crisi che sconvolse l'Italia e l'Europa in generale; secondo la letteratura, tuttavia, l'Italia fu il Paese che subì maggiormente tale fenomeno. Possono essere individuate alcune cause di questa crisi, quali la rottura della stabilità dei cambi, il prezzo del petrolio che quadruplicò, l'aumento del costo della manodopera e dell'inflazione. A questi problemi si sommarono il tracollo della bilancia dei pagamenti⁷⁰ e della finanza pubblica, che causarono un problema al sistema delle partecipazioni statali. Precisamente i risultati dell'IRI diventarono negativi dal 1971 a causa dell'aumento degli investimenti, che non rispecchiavano la capacità dell'Istituto di reperire capitali adeguati di finanziamento che non fossero a debito, nonché una grave crisi in alcuni dei settori che avevano spinto il miracolo economico italiano nel precedente decennio quali la siderurgia e l'impiantistica. L'ammontare degli investimenti era infatti proporzionato alla fiducia in un mantenimento o espansione delle attività. Si afferma che queste

⁶⁸ R. Artoni, “Un profilo d'insieme” in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, pp. 13-16.

⁶⁹ Archivio storico IRI, <http://www.archiviosistoricoiri.it/index/>, p.85, data di consultazione 13/04/2015.

⁷⁰ La bilancia dei pagamenti è uno schema statistico che registra le transazioni economiche realizzate, in un determinato periodo di tempo, tra residenti e non residenti in un'economia. Sono definite tali le relazioni di tipo economico che determinano il cambiamento di proprietà di un bene o di un'attività finanziaria, l'erogazione di un servizio e l'utilizzo dei fattori lavoro e capitale (redditi).

valutazioni errate siano da imputare ad una scorretta gestione da parte del management nonché dagli orientamenti del governo in quegli anni⁷¹.

Negli anni Cinquanta e Sessanta gli investimenti e l'occupazione della Holding crebbero in modo significativo ed è interessante notare come proprio negli anni Settanta gli investimenti incrementarono dell'80% mentre il livello di occupazione raggiunse le 500 mila persone con un incremento pari all'80% rispetto al decennio precedente.

È interessante notare che al di fuori del gruppo IRI l'economia italiana presentava incrementi notevolmente inferiori nello stesso periodo nei settori dell'industria e dei servizi. (secondo i dati disponibili, del 25% negli investimenti e 15% nell'occupazione⁷²)

I debiti dell'istituto aumentarono in modo significativo nella seconda metà degli anni Settanta ed iniziarono alcuni progetti per risollevare le sorti dell'Istituto tanto che iniziò da parte dei governi un ripensamento sul ruolo del pubblico in Italia.

Negli anni Ottanta iniziò un processo di ristrutturazione del gruppo e delle attività promuovendo anche una logica di internazionalizzazione. Il 1986 può essere considerato un anno particolarmente significativo, dal momento che si registrò un ritorno al pareggio nei conti della Holding. Tuttavia a causa dell'emergere della crisi e degli oneri finanziari si riscontrarono nuovamente i problemi intervenuti alla fine del decennio precedente⁷³.

Il 1992 fu l'anno di svolta per il gruppo poiché fu trasformato da Ente pubblico economico in S.p.A. Fu inoltre un anno di violenta crisi valutaria per l'Europa che portò all'uscita dal Sistema monetario europeo dell'Italia e del Regno Unito nel settembre dello stesso anno. La risposta italiana alla crisi valutaria fu una svalutazione della lira e una serie di provvedimenti che “incisero fortemente nel breve e nel medio periodo sugli assetti economici e sociali del nostro Paese”⁷⁴.

Si aprì allora un periodo che può considerarsi ad “evidente ispirazione liberista”, caratterizzato da interventi sul mercato del lavoro volti ad introdurre più flessibilità per l'introduzione di vincoli all'espansione sanitaria e previdenziale, in modo da preparare

⁷¹ Archivio storico IRI, <http://www.archivistoricoiri.it/index/>, pp.86-88, data di consultazione 21/04/2015.

⁷² *Ivi*, pp.90-94.

⁷³ Centro MAAS, Archivio storico IRI, <http://www.maas.ccr.it/ArchivioIRI/archivio/TestoIRI>, data di consultazione 28/04/2015.

⁷⁴ C. Devillanova, “Il quadro macroeconomico negli anni Novanta” in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, pp. 50-52.

l'avvio del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche. Furono varate inoltre delle politiche di stabilizzazione in seguito alla crisi valutaria del 1992. Tra queste, il ridimensionamento dei conferimenti pubblici alle partecipazioni statali che diede impulso al processo di privatizzazione. Tuttavia le dismissioni delle imprese pubbliche furono determinate anche dalla difficile situazione del gruppo IRI⁷⁵. Negli anni Ottanta con la Presidenza Prodi⁷⁶ iniziò il ripensamento sul ruolo del pubblico in Italia e si concretizzò l'idea di un processo di dismissione delle partecipazioni dell'IRI.

La situazione finanziaria della holding nel 1992 presentava debiti finanziari per 82.000 miliardi di lire, aumentati rispetto al decennio precedente di quasi il 20% a fronte di un patrimonio netto di 20.000 miliardi di lire. Nel 1999, una volta concluse le operazioni di dismissione di partecipazioni con la privatizzazione della Società Autostrade, il debito ammontava a 21.000 miliardi. Dai bilanci emerge che nel 1992 il risultato d'esercizio fu negativo per 4.000 miliardi di lire ed iniziò ad essere positivo a partire dal 1995⁷⁷.

Filippo Satta afferma che “l'indebolimento finanziario dell'IRI deve essere ricondotto anche al fatto che con frequenza sempre maggiore le esigenze delle imprese furono subordinate a istanze strettamente politiche, sotto forma di localizzazione territoriale nelle aree svantaggiate o di espansione e di tutela dell'occupazione al di là di quanto giustificato sotto il profilo economico”⁷⁸. Questo evidenzia come prima della privatizzazione l'obiettivo principale non fosse stato quello di massimizzare gli utili il più possibile quanto quello di garantire l'occupazione e di stimolare lo sviluppo delle aree svantaggiate come il meridione. Si può quindi affermare che si perseguivano anche finalità di carattere sociale oltre a quelle imprenditoriali.

Di fondamentale importanza nel processo di privatizzazione fu l'accordo Andreatta-Van Miert che definì con precisione le tappe che furono seguite. Romano Prodi definì l'accordo Andreatta-Van Miert come il “binario” entro il quale far procedere il percorso delle privatizzazioni italiane ed in particolare dell'IRI. Può essere considerato come un

⁷⁵ R. Petriani, “L'Iri nei tre anni fatali: la crisi del Paese e la svolta delle privatizzazioni (1990-1992)”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, pp.148-157.

⁷⁶ Nominato con DPR il 20.10.1982, in carica fino al Novembre 1989. Il secondo mandato con nomina dell'Assemblea degli azionisti il 20.5.1993, in carica fino a Giugno 1994.

⁷⁷E. Barucci, “I profili finanziari del processo di privatizzazione. Effetti sui mercati finanziari”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, pp. 455-461.

⁷⁸ F. Satta, “ I profili istituzionali del processo di privatizzazione”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, p. 521.

obbligo burocratico che consentì di bloccare i procedimenti che erano in corso tra l'Italia e la Commissione europea.

L'accordo fu siglato il 29 luglio 1993 e segnò le condizioni per una riforma inerente la responsabilità illimitata del Tesoro: infatti si poneva la condizione che “per il completo rispetto dell'intesa l'azionista Tesoro dovrà farsi carico di assumere le determinazioni più opportune per ridurre la propria partecipazione azionaria nell'IRI al fine di far venir meno gli effetti della propria responsabilità illimitata ai sensi dell'art. 2362 del C.C.”⁷⁹.

L'accordo si incentrava su alcuni punti fondamentali quali il riconoscimento da parte dell'Ue della responsabilità finanziaria dello Stato italiano sul tetto massimo di indebitamento finanziario degli enti trasformati in società per azioni, nonché l'impegno dello Stato a ridimensionare la propria partecipazione nelle aziende per escludere la responsabilità di nuovi debiti e l'applicazione di una procedura di monitoraggio per la verifica degli impegni assunti dalle imprese⁸⁰.

Ai fini della presente analisi è importante anticipare che l'accordo nei piani doveva consentire di incassare una somma di 25.000 miliardi di lire tenendo presente che vennero vietati nuovi aiuti di Stato, essendo questo importo condizionato dalla vendita di Società Autostrade e Stet-Telecom al Tesoro.

Fu in seguito a questo accordo che gli operatori dei mercati finanziari a livello nazionale ed internazionale capirono che per rispettarlo era necessario vendere ai privati gran parte delle società partecipate di cui gran parte in capo all'IRI.

Possono così essere individuati i presupposti politici e culturali delle operazioni di privatizzazione, tra i quali spicca una diffusa visione negativa sul ruolo delle partecipazioni statali, poiché si riteneva che l'esperienza dell'impresa pubblica a partire dagli anni Ottanta non fosse più efficiente in determinati settori. Si pensava ad un riposizionamento dell'IRI per una maggiore competitività nel contesto economico mondiale. Tra gli obiettivi che si volevano perseguire attraverso le operazioni di privatizzazione, oltre a risanare la finanza pubblica, alcuni sostengono che si cercò

⁷⁹ ACS, IRI, AU, Presidenza, Appunto per la presidenza Tedeschi, *Documento riassuntivo (Intesa Andreataa-Van Miert)*, 27 maggio 1997, p.4.

⁸⁰ B. Curli, “ Il vincolo europeo: le privatizzazioni dell'Iri tra commissione europea e governo italiano”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, pp. 182-184.

anche di sollecitare l'interesse della grandi finanziarie internazionali per ridimensionare il ruolo delle istituzioni nazionali⁸¹.

Per alcuni economisti le privatizzazioni iniziarono per la necessità di fronteggiare l'emergenza economico finanziaria degli anni Novanta che rese incombente il bisogno di abbassare il debito pubblico in modo da recuperare credibilità nei mercati internazionali e recepire le direttive della Commissione europea per la liberalizzazione dei mercati⁸². Altri economisti sostengono invece che la spinta a privatizzare fu causata dall'inefficienza economica delle imprese pubbliche poiché queste, come anticipato, non avevano come unico obiettivo la massimizzazione dell'utile ma la protezione garantita dallo Stato, al fine di mantenere attive le Aziende e l'occupazione dei numerosi addetti⁸³.

Ravazzi nel suo saggio sostiene che le privatizzazioni degli anni Novanta non furono caratterizzate da un disegno programmatico, sostenendo l'esistenza di altre priorità che indussero il Governo italiano a ricorrere alle privatizzazioni. Ad esempio si cita l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio pubblico, ed ancora la necessità di uscire da alcuni comparti gestiti in condizioni di inefficienza e la decisione di espandere il mercato mobiliare italiano. Possono essere individuate alcune "priorità di cessione" delle aziende a seconda delle caratteristiche del settore in cui l'impresa operava e la situazione economico finanziaria in quel momento. Le imprese su cui si puntò per un'immediata privatizzazione furono le banche dell'IRI: Banca Commerciale Italiana, Banco di Roma, Credito Italiano). Un secondo gruppo fu quello delle imprese che per essere privatizzate avevano bisogno di una riorganizzazione sotto il profilo societario, tra le quali la più significativa è il gruppo Sme.

La Società Autostrade, operando in regime di monopolio, per essere privatizzata necessitava dell'introduzione di un quadro regolatorio, e fu infatti l'ultima società dell'IRI ad essere privatizzata ma, come si è visto, il problema della regolamentazione del settore restò al centro di numerose critiche. Alla fine della "lista" erano presenti le

⁸¹ *Ivi*, pp. 190-192.

⁸² Centro Studi Confindustria, *Tendenze dell'industria italiana: i settori di attività economica nel 2004*, Roma 2005.

⁸³ G. Alzona, G. Zanetti, *Capire le privatizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.

imprese che necessitavano di essere ristrutturate per diventare efficienti in modo da suscitare interesse da parte del mercato, quali Finmeccanica, Alitalia e Finmare⁸⁴.

La delibera del Consiglio dei Ministri nel settembre 1992 e conclusasi nel dicembre dello stesso anno diede inizio al processo di privatizzazione del Credito Italiano il quale fruttò in totale 1.802 miliardi di lire. Vennero privatizzate in seguito la Banca Commerciale Italiana attraverso un'Opv nel marzo del 1994, per un incasso totale di 2.900 miliardi di lire, e nel 1996 fu ceduta la quota complessiva della Banca d'Italia con un ricavo totale di 1.898 miliardi di lire⁸⁵.

Dopo il settore bancario un altro che fu privatizzato in tempi relativamente brevi fu quello della siderurgia, in crisi dalla fine degli anni Settanta. Su disposizione del Consiglio dei Ministri, l'IRI predispose un piano di ristrutturazione con finalità di privatizzazione dell'intero settore. Uno degli effetti più importanti fu la scissione dell'Ilva in due società: l'Ilva laminati piani con sede a Taranto e Novi Ligure e la Acciai speciali Terni, in liquidazione per un totale di circa 4.000 miliardi di ricavi⁸⁶.

La privatizzazione di Acciai Terni fu l'ultima dell'era Prodi. Infatti, da quanto emerge dall'articolo di Vico de Dario sul Corriere della Sera, il 1° luglio 1994 doveva essere il giorno dell'addio per Prodi ma “complice il governo Berlusconi che, non avendo ancora trovato il bandolo per dipanare la matassa Iri, [fu necessario] aggiornare alla prossima settimana la designazione del presidente e dell'amministratore delegato dell'Istituto”⁸⁷.

Ravazzi sostiene che visti i segnali di crisi della siderurgia dalla seconda metà degli anni Settanta, quando emerse l'inefficienza del settore, con l'immediata privatizzazione si sarebbe potuto puntare al risanamento dei conti della Holding e non sarebbe stato necessario “ricorrere alla liquidazione dell'istituto e alla cessione del controllo delle public utilities quali telecomunicazioni e autostrade”⁸⁸. Il 1996 fu caratterizzato dalla cessione del gruppo Stet che causò un crollo del Roi dell'IRI ai livelli degli anni 80 e quindi a circa il 15%.

⁸⁴ Ravazzi, *Le privatizzazioni del gruppo e la liquidazione dell'Iri. Valutazioni, orientamenti, alternative*, cit. pp. 266-267.

⁸⁵ *Ivi*, pp.269-276.

⁸⁶ *Ivi*, pp. 278-284.

⁸⁷ V. De Dario, “l'ultima privatizzazione di Prodi”, *Corriere della Sera*, 1 luglio 1994, p.21

⁸⁸ Ravazzi, *Le privatizzazioni del gruppo e la liquidazione dell'Iri. Valutazioni, orientamenti, alternative*, cit. p. 277.

Un settore che assunse un ruolo rilevante fu quello alimentare, che interessò le aziende del gruppo SME. Allo scopo di massimizzare il valore delle sue attività fu decisa una scissione societaria in due gruppi finanziari, rispettivamente la Italgel⁸⁹ ed il resto delle società del gruppo quali GS, Autogrill oltre al comparto immobiliare.

Nel febbraio 1995 la SME fu venduta dall'IRI ad una cordata costituita dal Gruppo Benetton, Del Vecchio e la Movempick, società svizzera del settore dell'alimentazione. È importante rimarcare che la SME aveva partecipazioni di controllo in due importanti società, la GS ed Autogrill. Nel 1996 si concluse l'operazione ed attraverso una riorganizzazione proprietaria mediante fusioni. GS andò con partecipazione uguale ai gruppi Benetton e Del Vecchio. Successivamente, nel marzo 2000, le partecipazioni della società furono vendute alla francese Carrefour. Autogrill andò per il 73,9% al Gruppo Benetton ed una quota minore, pari al 26,1%, alla società svizzera.⁹⁰

La Cirio, Bertolli, De Rica, altra importante società della SME operante nel settore caseario, legumi, oli e aceto fu acquisita dalla F.I.S.V.I nel marzo 1994. Nel 1996 la società fu venduta al Gruppo Cragnotti, che vendette il mese successivo la Bertolli al Gruppo Unilever. In totale le operazioni di vendita del gruppo SME realizzarono incassi per 2.044 miliardi di lire.

La privatizzazione delle aziende operanti nel settore alimentare contribuì a bilanciare le perdite derivanti dalla crisi della siderurgia nel 1990 che causarono una diminuzione del rendimento del capitale oltre a perdite rilevanti.

L'ultimo significativo caso di privatizzazione dell'IRI è quella della Società Autostrade (1999), oggetto di analisi in questo capitolo, che insieme alla privatizzazione di Telecom Italia (1997), rappresentò il caso più rilevante data la loro natura di monopolio naturale. La cessione delle azioni di entrambe le aziende seguì un sistema misto, in cui parte del capitale fu ceduto attraverso un'OPV⁹¹ ed una percentuale, definita "nocciolo duro"⁹², a cordate di investitori, fissata al 6% per Telecom ed al 30% per Autostrade.

È utile indicare attraverso uno schema l'ammontare delle operazioni di privatizzazione dell'Iri dividendole in due periodi. Il primo va dal primo luglio 1992 alla prima metà del

⁸⁹ Comprendente il gruppo dolciario e conserviero (Cirio-Bertolli-De Rica).

⁹⁰ Mediobanca R&S, *Le privatizzazioni in Italia dal 1992*, 10 ottobre 2000. Il documento è uno studio predisposto per l'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati.

⁹¹ Offerta pubblica di vendita, consiste in un'offerta non revocabile di azioni di una società rivolte al pubblico, nel mercato regolamentato.

⁹² Struttura societaria caratterizzata dalla concentrazione azionaria nelle mani di pochi azionisti ai quali spetta il controllo dell'impresa e la scelta degli amministratori.

1995, e comprende le dismissioni che permisero di rispettare l'accordo Andreatta-Van Miert con un ricavo pari a circa 14.000 miliardi, provenienti dai settori bancario, siderurgico, alimentare e ristorazione. Una seconda fase di privatizzazioni, molto più consistente, si ebbe tra il 1996 ed il 2001: gli introiti maggiori derivarono dalla privatizzazione della Società Autostrade e Finmeccanica.

Privatizzazioni delle società IRI dal 1992 al 1995 (in miliardi di lire)

Comit(finanziario)	2.891	Ilp (siderurgico)	2.352
Credit(finanziario)	1.801	Ise (siderurgico)	370
Italgel(alimentare)	431	Italtel (telecomunicazioni)	1.000
STMicroelectronics (elettronica)	442	Cementir (costruzioni)	480
Ilva (siderurgico)	1.195	Sme 1 e 2 (alimentare)	1.064
Stet (telecomunicazioni)	1.711	Ast (siderurgico)	624

Fonte: Libro bianco sulle operazioni di privatizzazione. 2001

Privatizzazioni delle società IRI dal 1996 al 2001(in miliardi di lire)

Dalmine (impiantistica)	301	Aeroporti di Roma (trasporti)	2.572
Banca di Roma (finanziario)	666	Alitalia (trasporti)	787
Ebpa (ICT)	1.300	STMicroelectronics 2 (elettronica)	3235
Autostrade (trasporti)	10.677	Sme 3 (alimentare)	238
Finmeccanica (tecnologia)	10.659	Finmeccanica 2 (tecnologia)	12.359

Fonte: Libro bianco sulle operazioni di privatizzazione. 2001

Dopo aver ricostruito le vicende che hanno caratterizzato le principali società della Holding è interessante indicare le persone che si alternarono ai vertici dell'IRI e del Governo nel decennio di privatizzazioni, analizzando le decisioni prese, le opinioni espresse e l'influenza che ebbero in questo processo.

L'avvio del processo di privatizzazione dell'ente avvenne sotto il governo di Giuliano Amato⁹³, infatti con decreto legge 33 dell'11 luglio 1992, convertito in legge l'8 agosto 1992, l'Iri fu trasformato in società per azioni e furono poste le basi per la collocazione delle partecipate sul mercato⁹⁴.

Il Ministro del Tesoro Piero Barucci in un rapporto ad Amato pose le condizioni da seguire nel processo di privatizzazione, privilegiando la costituzione di nuclei stabili di controllo delle imprese pubbliche da privatizzare ed indicando come primo obiettivo la cessione delle tre banche dell'Istituto. Una delle prime operazioni del governo Amato fu la sostituzione dell'intero Consiglio di Amministrazione con tre membri, rispettivamente il presidente in carica, un esponente ministeriale nominato dal tesoro ed un amministratore delegato⁹⁵.

Nel 1993 salì al governo Carlo Azeglio Ciampi il quale affermò: “I mali d'Italia si identificano in tre rigidità: quella del sistema economico finanziario, basato su grandi imprese in gran parte di proprietà pubblica incapaci di sviluppare un vero mercato del capitale di rischio, la rigidità del mercato del lavoro e del sistema fiscale; la rigidità della pubblica amministrazione”⁹⁶. Da questa dichiarazione emerge la visione critica di Ciampi verso le imprese di Stato: il capo del governo riteneva che la propensione naturale delle imprese al mercato venisse in questo modo “svilita” e l'eccessiva presenza statale non consentisse una difesa adeguata alla concorrenza.

Una delle operazioni più importanti di Ciampi fu l'abolizione della legge bancaria del 1936 che prevedeva il divieto di controllo del capitale da parte delle banche in

⁹³ 28 giugno 1992-22 aprile 1993.

⁹⁴ F. Cavazzuti, “Le privatizzazioni degli anni Novanta: l'Iri tra parlamento, Governo e dintorni” in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, p.70.

⁹⁵ *Ivi*, p.71.

⁹⁶ Eugenio Caruso, http://www.impresaaoggi.com/it2/60iri_tra_conservazione_e_privatizzazioni, p.3 data di consultazione, 15/05/2015.

un'impresa. Da quel giorno⁹⁷ infatti le banche poterono avere il controllo di un'azienda fino al 15% del capitale⁹⁸.

Al vertice dell'IRI era presente Romano Prodi, al suo secondo mandato (1993), il quale come prima operazione ridisegnò le posizioni ai vertici dell'Istituto nell'ottica della vendita delle controllate, istituendo un segretario per le privatizzazioni, eliminando due direttori generali e snellendo poi le strutture in modo da diminuire le spese⁹⁹.

La necessità di produrre liquidità spinse Prodi ad affidare alla banca d'affari Lehman Brothers il compito di collocare in Borsa le azioni della Comit ed alla Goldman Sachs le azioni della Credit. Nel 1994, dopo la vittoria del centrodestra alle elezioni, Michele Tedeschi sostituì Prodi al vertice dell'IRI. Durante la sua presidenza venne smantellata la siderurgia e vennero vendute al tesoro la partecipazione di Iri in Stet per 14.530 miliardi di lire¹⁰⁰.

Nel giugno 1997 terminò la presidenza di Tedeschi e gli subentrò Gian Maria Gros-Pietro, al quale Prodi ora capo del governo affidò il compito di vendere le rimanenti partecipazioni detenute dall'IRI in 3 anni. Prodi il 30 giugno del 2000 vide l'ultima assemblea sotto la presidenza di Piero Gnudi, ultimo presidente dell'IRI in carica da fine 1999.

L'Istituto entrò in liquidazione il 27 giugno del 2000 e terminò ufficialmente le attività il 1° dicembre 2002 attraverso l'annessione delle rimanenti attività in Fintecna S.p.A¹⁰¹.

⁹⁷ 11 giugno 1993.

⁹⁸ Eugenio Caruso, http://www.impresaoggi.com/it2/60iri_tra_conservazione_e_privatizzazioni, pp.4-5 data di consultazione, 15/05/2015.

⁹⁹ Cavazzuti, *Le privatizzazioni degli anni Novanta: l'Iri tra parlamento, Governo e dintorni*, cit. pp.76-78.

¹⁰⁰ Barucci, *I profili finanziari del processo di privatizzazione. Effetti sui mercati finanziari*, cit., p.458.

¹⁰¹ Società finanziaria italiana controllata al 100% dalla Cassa Depositi e Prestiti.

I governi delle privatizzazioni. Incassi da dismissioni 1992-2001(in miliardi di lire)

Anni	Governo	Durata	Incassi
1992	Amato	Giugno '92	767
1993	Amato	Aprile '93	
1993	Ciampi	Aprile '93	2.691
1994	Ciampi	Aprile '94	5.395
1994	Berlusconi	Aprile '94-Dicembre '94	
1995	Dini	Gennaio '95	5.974
1996	Dini	Aprile '96	3.553
1996	Prodi	Maggio '96	
1997	Prodi	Dicembre '97	2.797
1998	Prodi	Ottobre '98	4.158
1998	D'Alema	Ottobre '98	
1999	D'Alema	Novembre '99	11.081
2000	Amato	Aprile '00	19.882
2001	Amato	Maggio '01	984

Fonte: Libro bianco sulle operazioni di privatizzazione. 2001

Il giorno successivo alla messa in liquidazione della holding, nel corso della conferenza stampa che si tenne al termine dell'ultima assemblea, Gnudi affermò: "Per l'IRI una fine che è un successo. L'IRI si ritira restituendo al mercato quello che era del mercato"¹⁰².

Amato, all'epoca alla guida del governo, così come nel 1992 quando iniziò l'operazione, disse "Quando nel '92 prendemmo col ministro del Tesoro, Piero Barucci, la sofferta decisione di trasformare in società per azioni gli enti di gestione delle partecipazioni statali, aprendo così la porta al mercato, l'IRI non sapeva come far fronte ai successivi tre mesi"¹⁰³. Amato proseguì dicendo: "Tutto ciò che i privati vogliono comprare è vendibile. Se qualcuno vuole le Fs si faccia avanti" mostrando come all'epoca la privatizzazione dell'IRI fosse considerata un successo, poiché aveva

¹⁰² S. Tamburello, "Per l'Iri una fine che è un successo", *Corriere della Sera*, 29 giugno 2000, p.23.

¹⁰³ *Ivi*, p.23.

consentito all'Italia di rispettare gli obiettivi posti dall'Europa, oltre a mettere in luce una visione dell'impresa pubblica ormai superata ed inefficiente.

In merito a queste considerazioni è interessante il pensiero di Piercarlo Ravazzi il quale afferma che “l'incertezza sulla crescita dell'economia e la crisi delle Borse all'inizio del nuovo millennio probabilmente dissuasero i governi dal proseguire nella direzione programmata”¹⁰⁴. L'economista prosegue affermando che “un ripensamento sull'effettivo beneficio collettivo ottenuto dalla privatizzazione dei monopoli naturali nelle reti telefoniche e autostradali potrebbe aver condizionato le decisioni politiche, inducendo cautela riguardo alla privatizzazione dei residui monopoli naturali (gas ed energia elettrica) e delle imprese operanti nel settore militare”¹⁰⁵.

2.2) Storia del settore autostradale in Italia dalle origini al 1999

L'Italia fu il primo Paese in cui furono costruite strade riservate alla percorrenza di veicoli a motore, per questo motivo denominate “autostrade”. All'inizio del 1900 la rete di strade statali si estendeva per circa 22 mila chilometri, queste erano pavimentate in un materiale che non consentiva il transito agevole di veicoli a motore, per cui si decise di dare spazio all'idea di costruire strade pavimentate in bitume e cemento riservate al solo transito di automezzi. La prima regolazione del sistema di concessione autostradale fu menzionata nella Legge n.1137 del 1929, e prevedeva la realizzazione di infrastrutture pubbliche a fronte del diritto di percepire introiti da pedaggio. Tuttavia le autostrade furono riservate al traffico esclusivo di autoveicoli solo con Regio Decreto n.1740 del 1933¹⁰⁶.

La prima autostrada al mondo riservata a veicoli a motore fu la Milano-Laghi, che si estendeva per 84 chilometri. L'autostrada fu autorizzata nel 1922 ed aperta al traffico nel 1924. La prima sezione fu la Milano-Varese che divenne una sorta di “benchmark

¹⁰⁴ Ravazzi, *Le privatizzazioni del gruppo e la liquidazione dell'Iri. Valutazioni, orientamenti, alternative*, cit. p.316.

¹⁰⁵ *Ivi*, p.317.

¹⁰⁶ Ragazzi G., Greco A., “History and regulation of Italian highways concessions”, *Transportation Economics*, XXV (2005), pp. 121-122.

per l'innovazione tecnologica nella costruzione di infrastrutture stradali"¹⁰⁷, ed ebbe un costo di 90 milioni di lire. Sebbene l'Italia fosse caratterizzata da una densità di traffico molto basso, l'intenso processo di industrializzazione soprattutto nel Nord Italia portò ad un incremento del numero di autoveicoli presenti sulle strade. Gli investitori privati finanziarono la costruzione ed ebbero la concessione di far pagare un pedaggio agli utenti. Solo un'autostrada, la Roma-Ostia, era gestita dal settore pubblico. La maggior parte dei collegamenti all'epoca fornivano una connessione tra le principali città e le zone turistiche.

Si ritiene che il termine "autostrada" sia stato utilizzato per la prima volta da Piero Puricelli durante uno studio del 1922 mentre stava progettando il collegamento stradale tra Milano e i Laghi. Questa autostrada fu costruita da una società a capitale privato ma con ingenti sussidi pubblici, sulla base di una concessione che prevedeva l'applicazione di pedaggi soggetti a controllo pubblico con l'obbligo di partecipazione dello stato agli utili. Le concessioni avevano inizialmente una durata di cinquant'anni al termine della quale era prevista la devoluzione allo stato dell'infrastruttura¹⁰⁸.

Negli anni Trenta vi fu il coinvolgimento nel settore di imprese già impegnate nel settore dei trasporti come la Fiat ed altri imprenditori interessati alla costruzione come Pesenti di Italcementi e lo stesso Puricelli, all'epoca titolare di un'impresa di costruzioni. Tra il 1922 ed il 1935 l'Italia aprì 9 tratte autostradali per un totale di 475 km di lunghezza¹⁰⁹.

Nel corso dei primi anni tuttavia tutte le società concessionarie registrarono perdite elevate a causa del basso numero di veicoli in rapporto alla popolazione. In Italia infatti nel 1930 erano presenti circa 245.000 veicoli, uno ogni 142 persone, quando in Paesi quali Francia e Inghilterra era uno ogni 28 abitanti. Per questo motivo i promotori privati si ritirarono per non incorrere in ulteriori perdite e lo Stato riscattò anticipatamente le concessioni per un totale di circa 310 km, la cui gestione fu affidata all'Azienda autonoma statale della strada (AASS) che ridusse l'importo dei pedaggi.

Le uniche Società che non vennero riscattate dallo Stato furono: la Torino-Milano, la Padova-Mestre e la Napoli-Pompei. Nel dopoguerra riprese l'iniziativa di ampliamento

¹⁰⁷ *Ivi*, 123-125

¹⁰⁸ Ragazzi Giorgio *Signori delle autostrade*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 29.

¹⁰⁹ M. D'Antoni, "Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade", in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, pp. 392-393.

della rete autostradale secondo due principali linee di azione. La prima consisteva nel restauro della rete presente danneggiata durante la guerra mentre la seconda prevedeva di costruire una nuova rete stradale sotto il modello di gestione pubblico¹¹⁰.

La costituzione e gestione delle nuove autostrade fu regolata nel 1955 con la legge n.463, c.d. Legge Romita, finanziata per 100 miliardi di lire, che prevedeva, come principio fondamentale, l'autofinanziamento di ogni autostrada. I pedaggi dovevano essere fissati, per ciascuna concessionaria, ad un livello tale da consentire la gestione in pareggio. Questa legge era necessaria per il lancio del primo piano nazionale delle autostrade che diede un forte impulso alla costruzione di nuove autostrade con molteplici obiettivi, quali stimolare lo sviluppo economico, dare occupazione e incentivare il meridione¹¹¹.

Tra gli anni Sessanta e la prima metà degli anni Settanta ci fu una rapida crescita della rete autostradale, infatti furono costruiti più di 5000 chilometri di autostrade prima del 1975 e fu pianificata la costruzione di altri 1000 chilometri. Venne inoltre definito un piano di sviluppo e miglioramento della rete attraverso il quale venivano poste le basi per la razionalizzazione degli assi principali della penisola. Nell'art.3 della legge si determinarono le caratteristiche proprie della concessione autostradale e vennero stabiliti gli elementi caratterizzanti il soggetto concessionario. Si fissava la durata della concessione in un periodo massimo di trent'anni, che decorreva dal momento dell'apertura effettiva dell'Autostrada, pertanto la durata massima veniva collegata alla possibilità da parte della società concessionaria di imporre i pedaggi¹¹².

L'impresa aspirante alla concessione era obbligata alla presentazione di un piano finanziario all'ente concedente "ANAS", per verificare a priori che l'esercizio da parte dell'impresa concessionaria di un'autostrada venisse effettuato in condizione di equilibrio economico-finanziario. Il contributo dello Stato al costo di costruzione dell'opera veniva stabilito nella misura massima del 40% del corso totale, ed implicitamente si prevedeva che il residuo 60% dovesse essere sostenuto dalla concessionaria mediante la possibilità di incassare dei pedaggi nel corso della durata prevista per la concessione¹¹³.

¹¹⁰ *Ivi*, pp. 395-396.

¹¹¹ Ragazzi, Greco, *History and regulation of Italian highways concessions*, cit. p.123.

¹¹² *Ivi*, pp. 8-10.

¹¹³ Albalade Daniel (a cura di), *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, Cheltenham, Elgar Publishing, 2014, p. 147-149.

La legge stabiliva inoltre che il concessionario potesse essere un ente pubblico o privato, ma a parità di condizioni, come soggetti destinatari di una concessione dovevano essere preferiti agli enti pubblici, i consorzi di enti pubblici o le società di capitale, in cui la maggioranza delle azioni fosse posseduta da enti pubblici¹¹⁴.

Nel 1956 Società Autostrade e Anas firmarono una prima convenzione per la costruzione e gestione dell'Autostrada del Sole che fu inaugurata nel 1964 per il tratto Milano-Napoli per un costo previsto di 185 miliardi di lire ed un totale di 755 chilometri. Altri progetti inclusi nella Legge Romita erano il tratto Brescia-Verona-Vicenza-Padova e la Napoli-Bari. Conformemente alla legge, la concessione, di durata trentennale, prevedeva che l'autofinanziamento dell'opera avvenisse mediante pedaggio e fosse presente un limite al contributo statale. Inoltre era presente l'obbligo di devolvere allo Stato ciò che avesse ecceduto di più del 10% le previsioni del piano finanziario¹¹⁵.

Sempre nel 1956 Autostrade ricevette il rilascio delle concessioni che erano nelle mani dell'Anas e divenne la prima concessionaria autostradale di una rete di autostrade. Ciò le consentì l'affidamento delle tratte autostradali realizzate direttamente dall'Anas dietro l'impegno di costruzione della Napoli-Canosa, dell'Adriatica e della Caserta-Salerno. Vi fu l'introduzione di una nuova disciplina ispirata all'assunzione di un ruolo diretto da parte dello Stato ed una progressiva deresponsabilizzazione delle concessionarie rispetto ai risultati finanziari derivanti dalla loro gestione. In questo periodo vigeva il principio per cui le nuove concessioni fossero vincolate dalla presenza di un piano finanziario in pareggio e la fissazione dei pedaggi delle singole tratte non era più decisa dalle concessionarie ma dal ministero dei Lavori pubblici. Il ricavo derivante dai pedaggi aveva una franchigia fissata al 5% e doveva essere devoluto allo Stato a partire dal terzo anno di esercizio come canone di concessione tolti gli oneri e le spese della concessionaria indicate nella concessione¹¹⁶.

Lo Stato garantiva gli investimenti delle concessionarie a prevalente capitale pubblico nella misura del 50% e questo limite fu esteso all'intero capitale attraverso la legge 382/1968 in considerazione anche dell'esiguità dei capitali propri delle concessionarie.

¹¹⁴ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,pp. 30-31.

¹¹⁵ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 150-151.

¹¹⁶ *Ivi*, pp. 152.

Il contributo dello Stato al costo delle opere veniva innalzato al massimo teorico del 52% del costo previsto inizialmente, da erogarsi, per motivazioni legate al bilancio, sotto forma di un contributo annuo pari al massimo al 4% del costo totale dell'infrastruttura. In questo modo venne ampliato il ruolo diretto dello Stato nella gestione e costruzione delle autostrade tramite l'IRI¹¹⁷.

In seguito si rese necessaria una nuova legge per promuovere investimenti nel settore stradale nel Sud più povero del Paese, e nel 1961 entrò in vigore la n.729 (legge Zaccagnini) attraverso la quale venne impostato un programma più "ambizioso", poiché prevedeva la costruzione di nove nuove tratte autostradali a fronte di uno stanziamento di 1000 miliardi¹¹⁸.

La legge prevedeva che almeno il 40% degli investimenti in infrastrutture avrebbe dovuto interessare il meridione e quasi tutte le nuove concessioni avrebbero dovuto essere assegnate all'Iri, facendo di Autostrade una concessionaria di rete anziché di singola tratta¹¹⁹.

Nel 1962 fu siglata una seconda importante convenzione tra Autostrade ed Anas che trasferì tutti i nuovi investimenti previsti nel settore autostradale alla società dell'Iri. Questa convenzione aveva un programma ambizioso infatti era previsto nell'arco di pochi anni il completamento di numerose tratte tra cui la Milano-Napoli, conclusa nel 1964, ed inoltre la costruzione di nuove 6 tratti autostradali. Questa convenzione rafforzò di fatto il ruolo dello Stato nella costruzione e gestione delle autostrade in Italia¹²⁰.

Nel 1968 Anas ed Autostrade firmarono una terza convenzione che prevedeva la restituzione della rete allo Stato entro la fine del 2003. Successivamente a questo accordo la rete di Società Autostrade passò da 2.230 a 2.896 chilometri con la clausola di cedere gratuitamente allo Stato l'intera rete al termine della concessione prevista nel 2003. Ciò fu considerato necessario a causa di ritardi nell'esecuzione del programma autostradale e all'incremento notevole dei costi di costruzione rispetto a quelli previsti. Albalate sostiene che queste leggi ed accordi possono essere considerati come una limitazione all'indipendenza delle concessionarie dal momento che è stato conferito al

¹¹⁷ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 394.

¹¹⁸ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. , pp.31-32.

¹¹⁹ *Ivi*, p. 32.

¹²⁰ N. Limodio, "The Highway Concession System in Italy: History, Regulation and Politics", *Policy research working papers*, vol. 5567 (2011), p.4.

Ministero dei Trasporti il potere di decidere l'importo dei pedaggi, e lo Stato, attraverso l'IRI assunse un ruolo centrale in particolare in seguito della convenzione del 1968. Mediante sovvenzioni incrociate interne, Autostrade è stata in grado di compensare le sezioni non redditizie con i surplus ottenuti dalle sezioni più redditizie¹²¹.

Sempre nel 1968 fu introdotta la legge n.382 e la garanzia statale venne estesa al costo totale dell'opera e venne istituito un Fondo centrale di garanzia alimentato inizialmente attraverso fondi versati annualmente allo Stato. Molte concessionarie tuttavia non effettuarono i pagamenti dovuti con la giustificazione del mancato incremento tariffario, e ciò fu poi al centro di un contenzioso affrontato in occasione dei rinnovi delle concessioni alla fine degli anni Novanta. Ragazzi osserva che “ l'opinione che ogni forma di indebitamento prevista nel piano finanziario della concessionaria fosse garantita dallo Stato consentì alle concessionarie di finanziare gli investimenti pressoché interamente a debito e portò negli anni successivi a un'elevata crescita dei debiti”¹²².

Il piano autostradale del 1960 e gli investimenti previsti nell'accordo del 1968 non sono stati completati entro la data di sospensione dei nuovi progetti per cui i nuovi appalti sono stati vietati ed è rallentato il ritmo di completamento dei lavori in corso. Un dato importante per confrontare l'estensione della rete autostradale italiana con quella degli altri Paesi è relativa al 1975, infatti alla fine di quell'anno l'Italia aveva la seconda rete autostradale per estensione dell'Europa, per un totale di 5.530 chilometri. L'estensione della rete a pedaggio era di 4.731 chilometri ed era gestita per il 52% dalla Società Autostrade, per il 42% da concessionarie a prevalente capitale pubblico e per il 6% da concessionarie private. Le restanti convenzioni sono state rinnovate e riorganizzate nel 1971, dopo la presentazione di un nuovo piano che fissava la responsabilità di ogni concessionario per una sola tratta autostradale¹²³.

L'inizio degli Anni Settanta fu segnato dalla crisi petrolifera e dagli aumenti dei costi degli oneri finanziari: ciò causò nel 1975 il blocco delle costruzioni delle nuove tratte autostradali di cui non fosse già stata effettuata l'assegnazione dell'appalto attraverso la legge n. 492. In questo modo il piano previsto dalla convenzione del 1968 con l'IRI non

¹²¹ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. p. 153.

¹²² Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,pp. 34-36.

¹²³ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 395.

fu completato e le concessionarie si trovarono in cattive condizioni finanziarie. La legge 492/75 stabilì la sospensione dell'avvio della costruzione di nuove autostrade, consentendo solo lavori di potenziamento della rete esistente o la costruzione di infrastrutture connesse ad eventi eccezionali¹²⁴.

“Questa sospensione dei progetti è stata in parte motivata da eccessi di fornitura di nuove autostrade, non legati a bisogni reali che causavano problemi finanziari alle loro comunità”¹²⁵. Lo Stato non poteva dare una risposta efficace agli squilibri finanziari delle società concessionarie. Inoltre, lo sviluppo della rete era stato possibile a causa di un facile accesso al credito (garantito dal sostegno statale) sia sul mercato obbligazionario che da parte delle banche. La situazione è cambiata drasticamente a metà degli anni Settanta¹²⁶.

Nel 1980 l'Italia godeva di una rete autostradale che si estendeva per 5900 chilometri seconda solo alla Germania nel ranking europeo per numero di autostrade. I pedaggi applicati dalle concessionarie sono stati utilizzati per coprire i costi e gli eventuali extraprofitti dovevano essere ceduti allo Stato e di conseguenza nuove estensioni della durata della concessione non implicavano un vantaggio per il concessionario. Tuttavia, i nuovi progetti erano stati bloccati dal 1975 al 1982 a causa della crisi energetica della metà degli anni Settanta¹²⁷.

Come in altri Paesi la fine del 1970 e l'inizio del 1980 sono stati momenti di difficoltà finanziaria per le società concessionarie a pedaggio e ciò ha reso necessario l'intervento del fondo di garanzia autostradale. Nel caso italiano questo è stato particolarmente grave a causa di un eccessivo ottimismo nelle previsioni, di una sottostima dei costi di investimento, e una mancanza di aggiornamento dei pedaggi per rispettare una politica economica mirata a combattere l'inflazione¹²⁸. Questo non era un contesto particolarmente favorevole per il finanziamento pubblico a causa della mancanza di

¹²⁴ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 154-156.

¹²⁵ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,p. 37.

¹²⁶ *Ivi*, p. 38.

¹²⁷ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. p. 158.

¹²⁸ Benfratello L., Iozzi A. e Valbonesi P., “Autostrade”, *Rivista di politica economica*, Roma, n.3-4 (2006), p. 329.

ricavi adeguati ed era costante l'aumento dell'indebitamento del settore pubblico per le garanzie dello Stato sui debiti¹²⁹.

Le garanzie statali infatti avevano promosso politiche di finanziamento alle concessionarie basate sui debiti, questo ha permesso alle aziende di crescere in fretta con l'effetto negativo dell'aumento notevole degli oneri finanziari. Un dato significativo è relativo al 1975 quando il patrimonio netto delle concessionarie era di 115 miliardi di lire a fronte di investimenti 5.100 miliardi di lire¹³⁰.

Nel 1982 i pedaggi incrementarono ulteriormente per alimentare il fondo centrale di garanzia autostradale. Questa decisione fu fonte di controversie tra gestori della concessionarie, ANAS e Ministero del Tesoro. Durante i problemi finanziari degli Anni Ottanta, Autostrade ha aumentato la sua presenza nel settore attraverso l'acquisizione di nuove concessioni in cambio della proroga di durata dei suoi primi concessionari fino al 2018 attraverso la legge 531/1982¹³¹.

In questo modo è stato creato il Gruppo Autostrade ed i 16 miliardi distribuiti dal gruppo al suo azionista IRI tra il 1982 ed il 1985 sono garanzia della salute finanziaria del gruppo. Il Governo dovette farsi carico del salvataggio di varie concessionarie anche attraverso il Fondo centrale di garanzia¹³².

Il blocco delle nuove costruzioni fu rimosso solamente nel 1982 attraverso la legge n. 531 con un piano di durata decennale per la costruzione di 550 chilometri di nuove autostrade. La legislazione prevedeva una fissazione delle tariffe in misura adatta per assicurare il pareggio di gestione e che nessuna società potesse distribuire dividendi in misura superiore all'8% del capitale nominale e che gli utili eccedenti tale percentuale fossero consegnati allo Stato¹³³.

Per quanto riguarda la maggiore concessionaria autostradale italiana, Società Autostrade S.p.A, è necessario introdurre brevemente i principali fatti storici prima di passare all'analisi del processo di privatizzazione. Società Autostrade fu istituita dall'Iri nel 1950 e nel 1956 successivamente alla prima convenzione con l'Anas fu pianificata la

¹²⁹ Ragazzi, Greco, "History and regulation of Italian highways concessions", *Transportation Economics*, vol. XXV (2005), p. 125.

¹³⁰ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. p. 159.

¹³¹ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 396.

¹³² *Ivi*, pp. 397-398.

¹³³ Limodio, *The Highway Concession System in Italy: History, Regulation and Politics*, cit. , p. 6.

costruzione di una imponente tratta, l'Autostrada del Sole che avrebbe collegato Milano e Napoli per un totale di circa 800 chilometri, e fu inaugurata nel 1964. Con la legge n. 759 del 1961 vi fu l'assegnazione per lavori di ammodernamento e raddoppio di altre tratte già gestite dall'ANAS¹³⁴.

Ragazzi nel suo saggio afferma che all'epoca "Autostrade era considerata uno strumento dello stato per realizzare e finanziare la costruzione della rete autostradale nazionale, senza obiettivi di profitto". Come anticipato la convenzione del 1968 nello specifico prevedeva una fissazione delle tariffe adeguate a raggiungere il pareggio di gestione con il vincolo che la società non potesse distribuire dividendi superiori all'8% del capitale sociale. In tema di investimenti è necessario sottolineare che il finanziamento dell'Iri nel capitale della Società Autostrade è stato limitato.

Il patrimonio netto a bilancio di dieci miliardi di lire è stato aumentato attraverso rivalutazioni monetarie dell'attivo, rispettivamente di 492 miliardi di lire nel 1976 e di 1.658 miliardi di lire nel 1983. In questo modo c'è stato un incremento gratuito del capitale sociale da 10 a 400 miliardi di lire nel 1985 ed in seguito da 400 a 1.183 miliardi di lire nel 1988¹³⁵.

2.3) Il processo di privatizzazione della Società Autostrade S.p.A.

Alla fine del 1980 l'Italia stava affrontando alcune grandi sfide per quanto riguardava l'economia e la stessa mobilità dei trasporti poiché in seguito all'arresto dei progetti decretato nel 1975 si era evoluta la domanda di traffico, che era in costante aumento in termini di rapporto veicoli per chilometro. Questo fu dovuto in parte alla mancanza di altri efficaci metodi di trasporto veloce: infatti le strade godevano del 91,8% della quota di mercato di mobilità dei passeggeri ed il 65,2% per quanto riguardava il trasporto di merci nel 1990¹³⁶.

Una prima percentuale di azioni Autostrade, pari al 13%, fu ceduta ai privati nel 1986 dopo che era stata incorporata dall'Iri nella subholding Italstat¹³⁷.

¹³⁴ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit., pp. 93-94.

¹³⁵ *Ivi*, pp. 95-96.

¹³⁶ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit., pp. 159-161.

¹³⁷ Società che operava nella progettazione dell'assetto territoriale e dell'edilizia pubblica.

Nel 1992, un importante cambiamento normativo diventò necessario dopo che la crisi finanziaria italiana e la firma del trattato di Maastricht avevano messo il governo sotto una notevole pressione finanziaria¹³⁸.

In primo luogo il 23 dicembre 1992 fu emanata una nuova legge, la n.498/1992, inerente interventi urgenti in materia di finanza pubblica, attraverso la quale si delegarono i poteri sui pedaggi al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Il CIPE nel 1993 introdusse una importante direttiva sulle revisioni di pedaggio per tutte le concessioni, abolendo il trasferimento di extra-profitti dai concessionari allo Stato.

La direttiva si concretizzava principalmente su due punti: il primo prevedeva che le tariffe di pedaggio dovessero essere fissate con gli stessi criteri stabiliti per la determinazione delle tariffe e dei prezzi dei pubblici servizi; il secondo punto prevedeva che le tariffe autostradali dovessero essere fissate sulla base di un Piano Finanziario che doveva essere verificato ogni 5 anni¹³⁹.

Nel 1993 il parlamento approvò la legge n.537 che “preparò di fatto la società Autostrade per la privatizzazione”¹⁴⁰. Questa legge rappresentò un primo importante passaggio istituzionale poiché sancì la natura privata dell’attività svolta dalle concessionarie nel settore autostradale. Attraverso questa legge cessò la garanzia statale sulle obbligazioni contratte e fu sostituito l’obbligo di devolvere allo Stato l’utile eccedente l’8% con un canone di concessione proporzionale ai ricavi. L’Anas inoltre fu riorganizzata diventando un’entità economica ai sensi del diritto pubblico, denominato Ente Nazionale per le Strade¹⁴¹.

Alcuni esperti ritengono che nei primi anni Novanta la ristrutturazione istituzionale abbia fornito il nucleo del nuovo quadro di regolamentazione nel settore autostradale italiano, sbloccando di fatto il successivo processo di rinnovo delle concessioni¹⁴².

D’Antoni sottolinea come questa legge fu introdotta proprio in vista di una possibile privatizzazione, infatti il 1993 è l’anno in cui fu siglato l’accordo tra Van Miert e

¹³⁸ Limodio Nicola, *The Highway Concession System in Italy: History, Regulation and Politics*, cit. p.8

¹³⁹ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit., pp. 161-162.

¹⁴⁰ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,p. 95.

¹⁴¹ *Ivi*, P.96.

¹⁴² Benfratello L., Iozzi A. e Valbonesi P., *Autostrade*, cit., pp. 329-364.

Andreatta. Come anticipato, in quell'anno l'azienda risultava tra quelle redditizie ed idonee alla privatizzazione, tuttavia necessitava di una definizione del quadro di regolamentazione del settore ¹⁴³.

Le prime procedure di privatizzazione della Società Autostrade furono avviate nel secondo semestre del 1996 dall'allora presidente dell'IRI Michele Tedeschi. Erano presenti tuttavia alcuni problemi da affrontare, quali la scelta del meccanismo di fissazione ed adeguamento delle tariffe, la durata della concessione, la scelta di un'adeguata procedura di privatizzazione e l'opportunità di istituire o meno un'autorità garante del processo¹⁴⁴.

Il 24 aprile 1996 il CIPE emanò una delibera per definire le linee guida della regolamentazione e stabilì le nuove modalità di determinazione annuale dei pedaggi autostradali, introducendo la regolamentazione *price cap*. Con questa delibera si stabilì che le tariffe dovevano essere modificate ogni anno secondo un piano finanziario verificato della durata di cinque anni e che “la garanzia dello stato potesse essere rilasciata solo in favore di consorzi a prevalente capitale pubblico”, sbloccando di fatto il processo di rinnovo delle convenzioni¹⁴⁵.

Prima della privatizzazione di Autostrade le concessionarie autostradali venivano gestite dai governi come fossero enti pubblici pur essendo alcune private ed altre gestite da enti locali. Le tariffe applicate furono più volte “congelate”, l'ultima volta nel 1992 sotto il governo Amato con lo scopo di limitare l'inflazione. Dopo questo blocco tariffario nel 1994 fu consentito un aumento dei pedaggi pari al 4%¹⁴⁶.

All'atto pratico del processo di privatizzazione tuttavia ci fu una “battuta d'arresto” quando, il 4 agosto 1997, fu siglata una nuova convenzione con l'Anas che sostituiva la precedente del 18 settembre 1968. Questa convenzione prevedeva una proroga della concessione della durata di venti anni e quindi fino al 2038, necessaria per la realizzazione della variante di Valico¹⁴⁷ per la quale era previsto un investimento di 3,5 miliardi, superato il quale si sarebbe in ogni caso fermato l'impegno di Autostrade.

¹⁴³ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. pp. 396-397.

¹⁴⁴ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,p. 97.

¹⁴⁵ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. p.163.

¹⁴⁶ *Ivi*, p. 164.

¹⁴⁷ La variante di Valico è un tratto autostradale in fase di costruzione, compreso tra Barberino di Mugello e Sasso Marconi con lunghezza complessiva di 65,8km.

Si prevedeva inoltre che fosse mantenuto il livello tariffario precedente al 1997 e l'utilizzo del metodo del *price cap*, quindi l'aggiornamento delle tariffe seguendo l'inflazione e il livello di qualità del servizio. La Corte di Conti decise di respingere la richiesta di registrazione del decreto interministeriale di approvazione della convenzione con riguardo in particolare a contrasti con i principi di tutela della concorrenza del Trattato di Roma ed all'applicabilità dell'art 14 della legge n. 359/1992, sulla proroga delle concessioni alle concessionarie autostradali¹⁴⁸.

Su queste problematiche intervenne anche la Commissione Europea che ravvisò un comportamento lesivo delle regole della concorrenza, e invitò quindi a fornire chiarimenti. Su richiesta dell'ANAS anche l'Autorità garante della concorrenza si espresse in merito, rilevando che l'automatismo della proroga fosse incompatibile con i principi della legge 287/1990. La proroga ha avuto "come effetto quello di sottrarre la concessione della gestione di una parte considerevole della rete autostradale al meccanismo concorrenziale che avrebbe trovato applicazione con il ricorso a procedure ad evidenza pubblica"¹⁴⁹.

Fu sostenuta quindi l'ipotesi che la gara fosse lo strumento più idoneo per assegnare la gestione "temporanea" di un ente a servizio del mercato, in particolare per quanto riguardava i monopoli naturali. L'Autorità sostenne inoltre che non era considerato un argomento a favore della proroga della concessione l'esigenza di compensare crediti dei concessionari per gli investimenti sostenuti e non ancora ammortizzati. Questa estensione della concessione aveva un ruolo chiave per la strategia di massimizzazione del profitto poiché, si stimava, avrebbe consentito un incremento notevole del "prezzo" di vendita della società¹⁵⁰.

L'opposizione della Corte dei Conti determinò di fatto un prolungamento di circa due anni dei tempi di privatizzazione della società Autostrade.

È utile qui analizzare la successiva giustificazione del Consiglio di Stato, che ritenne che la proroga della concessione trovasse riferimento alla legge n.359/1992 sulla privatizzazione degli enti pubblici, con l'obiettivo di massimizzare il ricavo della privatizzazione.

¹⁴⁸ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit., p. 97.

¹⁴⁹ *Ivi*, p.98.

¹⁵⁰ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit., pp. 397-398.

Ragazzi rileva che a conferma di tale impostazione sia importante citare il parere dell'Avvocatura dello Stato trasmesso al Ministro dei lavori pubblici Costa il 22 luglio 1997 nel quale si affermava: “non può sfuggire la finalità perseguita dal legislatore che ha voluto, nell'avviare la privatizzazione delle società a partecipazione statale, costituire una sorta di avviamento di tali società, incrementando la loro potenzialità economica a tal fine fissando in almeno vent'anni la durata di concessioni nuove e prorogando di vent'anni le concessioni in atto”¹⁵¹.

Il Governo per far fronte all'opposizione della Corte dei Conti e velocizzare il processo di privatizzazione della Società, chiese la registrazione con riserva del decreto relativo alla nuova convenzione. All'interno del governo tuttavia la visione non era unanime poiché, come riportato nell'articolo di Giorgio Meletti del 16 gennaio 1998¹⁵², il Ministro Edoardo Ronchi era di opinione concorde con quella della Corte dei Conti e costrinse Prodi a convocare un vertice. Ronchi condivideva con la magistratura contabile l'opinione che la normativa europea prevedesse lo svolgimento di una gara per l'assegnazione della concessione.

Nell'articolo si riporta che in quel giorno il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto varare la richiesta della Corte dei Conti, poiché aveva fino a quel momento rifiutato la registrazione dell'atto amministrativo per il rapporto concessorio tra Stato e Società Autostrade. Paolo Costa, all'epoca ministro dei Lavori Pubblici si dimostra in disaccordo con queste affermazioni sostenendone l'inconsistenza. Nell'articolo si riporta inoltre che da Bruxelles la Commissione non aveva preso decisioni sull'ammissibilità della proroga della concessione per la Società Autostrade informando che: “la Commissione ha inviato una lettera al governo italiano il 1° dicembre scorso chiedendo le informazioni necessarie sulle circostanze di fatto e di diritto che hanno portato alla proroga della concessione e all'affidamento alla Società Autostrade della realizzazione della cosiddetta variante di Valico”. Per far fronte a questo problema il presidente del consiglio Prodi convocò quello stesso giorno un vertice con i ministri del Tesoro, Lavori pubblici ed Ambiente.

¹⁵¹ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,p. 99.

¹⁵² G. Meletti, “Privatizzazioni, Ciampi tira dritto”, *Corriere della Sera*, 5 febbraio 1997, p.6.

Nel febbraio del 1998 infine la Corte dei conti registrò con riserva il rinnovo della convenzione oggetto di discussione, prorogando di fatto la concessione fino al 2038. Grazie a ciò ci fu un incremento azionario per quanto riguardava le azioni quotate, che aumentarono il loro valore del 70% rispetto alle quotazioni dei giorni precedenti alla firma della nuova convenzione. In seguito alla proroga era necessario calcolare il valore da attribuire ai venti anni di prolungamento della concessione, che fu stimato in 3100 miliardi di lire, cifra ritenuta da Ragazzi “irrisoria” considerati gli utili della società. Questa cifra fu in parte giustificata come transazione del contenzioso relativo ai mancati adeguamenti tariffari degli anni 1989 e 1991, tuttavia non teneva conto dei possibili incrementi tariffari futuri¹⁵³.

Una data significativa fu il 30 luglio 1998 quando la Commissione europea “prese atto dell’intendimento di costituire una commissione esterna e indipendente nominata dal Ministero dei Lavori Pubblici e interpretò l’affermazione delle autorità italiane, nel senso che esse si impegnavano a che né la società Autostrade né le società ad essa collegate partecipassero alle gare”¹⁵⁴. Questa affermazione faceva presagire l’imminente introduzione di un’autorità indipendente di regolamentazione del settore autostradale. Nel 1999, infine, tenuto conto di queste osservazioni furono sottoscritti due atti aggiuntivi¹⁵⁵ per oltrepassare i problemi rilevati dalla Commissione europea.

Il Consiglio dei Ministri nel 1999 dispose che il processo di privatizzazione della Società Autostrade avvenisse in due fasi. Fu prevista infatti la vendita del 70% delle azioni sul mercato azionario pubblico ed il restante 30% a un singolo gruppo attraverso una negoziazione bilaterale¹⁵⁶. Il valore totale della società era di circa 7 miliardi di euro, considerando un prezzo di negoziazione di 6,7 Euro per azione nel novembre 1999¹⁵⁷.

La privatizzazione si completò ufficialmente a fine del 1999 e l’acquirente principale del capitale di Autostrade fu Schemaventotto S.p.A (Gruppo Benetton), che vinse su un totale di 10 cordate di candidati portando la sua partecipazione al 30%, il restante 70% fu venduto ad un azionariato diffuso. In seguito il Gruppo lanciò un’operazione di

¹⁵³ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,pp. 101-102.

¹⁵⁴ D’Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 399.

¹⁵⁵ Il atto aggiuntivo del 29 marzo 1999, III atto aggiuntivo del 21 maggio 1999.

¹⁵⁶ Si prevedeva che il 30% delle azioni fosse venduto ad un’unica cordata di investitori che avrebbero dovuto costituire il così detto “nocciolo duro” della società.

¹⁵⁷ D’Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. pp. 403-404.

acquisto (OPA) nel 2003 acquisendo di fatto il pieno controllo della Società. Attraverso queste operazioni il governo guadagnò in totale 6.75 miliardi di euro al lordo delle commissioni e spese di collocamento di cui 4.186 milioni per la quota (57%) ceduta sul mercato, e 2.516 per la quota (30%) ceduta alla Schemaventotto ¹⁵⁸.

Nel documento di Autostrade si afferma che la privatizzazione della società è stata quella che ha presentato il premio più alto tra le principali privatizzazioni promosse dallo Stato italiano in quegli anni. Per introdurre un primo confronto con Telecom Italia si riportano di seguito alcuni dati.

Società	Anno di collocamento	Enterprise Value¹⁵⁹/EBITDA	Prezzo/ Patrimonio Netto
Autostrade	1999	9,4	4,5
Telecom Italia	1997	3,4	1,7

Fonte: Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007

Analizzando i dati della tabella è utile precisare che se un'azienda presenta un basso rapporto tra Enterprise value ed EBITDA è considerata in finanza un "buon candidato di acquisizione"¹⁶⁰, e da queste informazioni emerge che il rapporto è notevolmente più alto per Autostrade rispetto a Telecom Italia. Analizzando il secondo dato riportato, Prezzo/ patrimonio netto, emerge che, considerato il prezzo di 6,85 euro per azione, la capitalizzazione del 100% della Società Autostrade è di 8,1 miliardi di euro e quindi 4,5 volte il patrimonio netto, parametro notevolmente superiore rispetto a quello di Telecom Italia.

A seguito del processo di privatizzazione furono sollevate alcune critiche: infatti Autostrade fu privatizzata tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000, quando gli obiettivi di

¹⁵⁸ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007,.

¹⁵⁹ Valore dell'azienda calcolato come somma tra il patrimonio netto a valore di privatizzazione e l'indebitamento finanziario netto.

¹⁶⁰ <http://www.soldionline.it/guide/glossari/finanza-enterprise-value>. Data di consultazione, 19/05/2015.

adesione all'unione monetaria e di risanamento finanziario dell'Iri erano già stati raggiunti. Per questi motivi, secondo Ragazzi, era venuta meno "l'esigenza di fare cassa": lo stesso Ragazzi mette in evidenza che, "al momento la società è stata considerata ben gestita, e aveva fornito una considerevole quantità di dividendi all'Iri, inoltre la maggior efficienza non era mai stata menzionata quale obiettivo di privatizzazione"¹⁶¹.

A difesa delle critiche sollevate Società Autostrade nel suo documento¹⁶² riporta alcuni dati inerenti il processo di privatizzazione sostenendo ad esempio che dal 1997 non c'erano stati progressi per quanto riguardava la Variante di Valico sottolineando quindi l'importanza e la maggior efficienza di affidare ad un investitore privato la gestione delle tratte autostradali.

È utile anche analizzare l'andamento del titolo autostradale negli anni successivi alla privatizzazione della società.

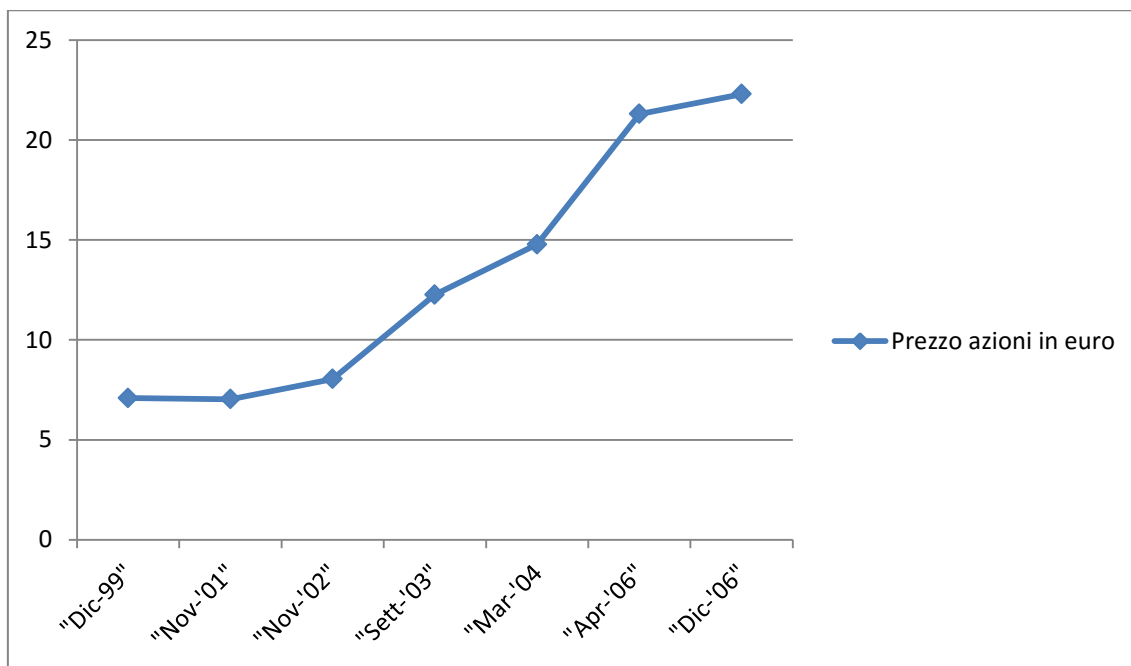
¹⁶¹ Ragazzi, Greco, "History and regulation of Italian highways concessions", XXV (2005), cit., pp. 121-133.

¹⁶² Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007.

Evoluzione del titolo della Società Autostrade

Data	Prezzo azione [euro]	Variazione %
Dicembre 1999 (prezzo vendita a Schemaventotto)	7,09	
Novembre 2001 (pre road show)	7,03	-0,06
Novembre 2002 (pre OPA)	8,04	+1,01
Settembre 2003 (post "progetto Mediterraneo")	12,26	+4,22
Marzo 2004 (post Legge Approvativa De IV Atto Aggiuntivo)	14,77	+2,51
Aprile 2006	21,30	+6,53
Dicembre 2006	22,29	+0,99

Fonte: D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, Cit. p. 409



Dai dati sul titolo di Autostrade emerge che il suo valore azionario si mantenne pressoché invariato nel biennio 1999-2001, ossia fino all'anno prima del lancio dell'Opa.

Secondo Autostrade tale stabilità fu causata dall'elevato prezzo di acquisto della società, ben superiore al patrimonio netto della stessa; altri osservatori¹⁶³ sono di parere discorde, poiché ritengono sia da imputare all'iniziale incertezza del quadro regolatorio le ragioni dell'invarianza della quotazione.

Autostrade è stata la più redditizia concessionaria autostradale a pedaggio in Italia con un utile di circa 500 miliardi di lire nel solo 1998, aumentato a 600 miliardi di lire nel 1999. Poiché il costo di costruzione era già stato ammortizzato, Ragazzi e Greco ritengono che il Governo avesse venduto futuri flussi di cassa con un alto tasso attualizzato in modo da attrarre il maggior numero di investitori privati¹⁶⁴.

Un'altra critica sollevata dai due autori è inerente il tema della diminuzione dell'occupazione nella società: infatti dopo la privatizzazione il numero medio dei dipendenti è diminuito del 10% in tre anni, oltre all'8% che aveva già lasciato l'azienda prima della privatizzazione.

¹⁶³ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit.

¹⁶⁴ Ragazzi, Greco, "History and regulation of Italian highways concessions", XXV (2005), cit., pp. 126-128.

Personale di Autostrade S.p.A, 1995-2005

Anno	Personale Caselli	Personale Altri dipendenti	Totale
1995	4.266	3.631	7.897
1996	4.169	3.568	7.737
1997	3.995	3.437	7.432
1998	3.832	3.428	7.260
1999	3.568	3.518	7.086
2000	3.366	3.527	6.893
2001	3.180	3.510	6.690
2002	3.098	3.478	6.576
2003	2.930	3.452	6.382
2004	2.760	3.602	6.362
2005	2.633	3.308	5.941

Fonte: D'Antoni, Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade, p. 409

2.4) La nuova organizzazione proprietaria, l'Opa Schemaventotto

Nel 1999, la composizione delle cordate per l'acquisizione fu piuttosto complicata. All'inizio era presente un'unica cordata interessata all'operazione, composta da Interbanca, Antonveneta ed Edizione Holding. Quest'ultima, inizialmente interessata ad acquistare il 5% di Autostrade, era la società finanziaria della famiglia Benetton, e a luglio 1997 aveva una capitalizzazione di borsa di 2,4 miliardi di euro, salita a 5,5 miliardi nel 1998. A causa del notevole incremento del titolo, alcuni investitori non vollero proseguire l'operazione, così Edizione restò alla guida della cordata e a privatizzazione conclusa raggiunse il 18% del capitale. Il capitale investito da Edizione aumentò in modo considerevole, poiché passò dagli iniziali 100 milioni di euro previsti a circa 1,5 miliardi di euro. Per far fronte a questo fabbisogno di liquidità furono cedute le partecipazioni in GS ed il team di Formula Uno¹⁶⁵.

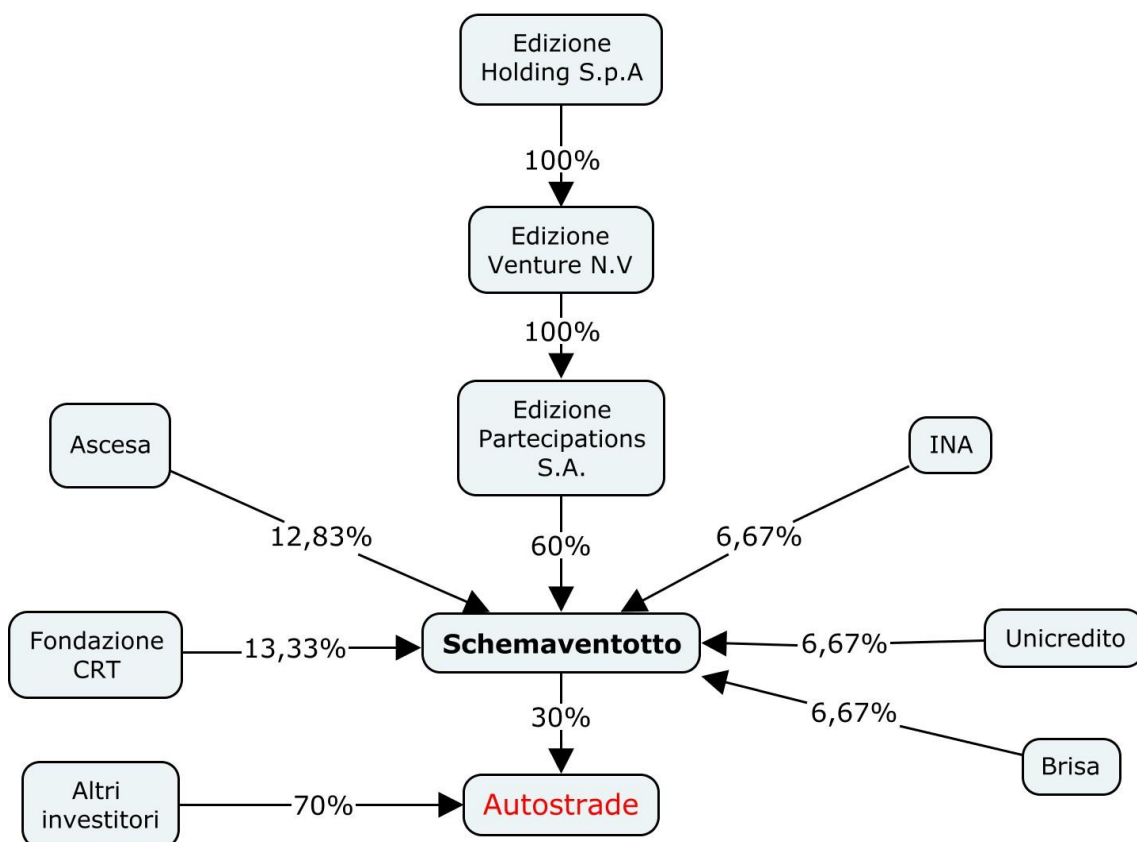
¹⁶⁵ Bortoluzzi, Brunetti, *Benetton. Da United Colors a Edizione Holding*, cit., pp. 180-181.

L'operazione di privatizzazione si concluse il 9 marzo del 2000, giorno in cui terminò l'istruttoria promossa dall'Antitrust in merito alla legittimità del raggruppamento di Autostrade ed Autogrill sotto il controllo di Edizione.

La finanziaria della famiglia Benetton per la sua quota di competenza, il 18% della società, versò nelle casse di Schemaventotto 796 milioni di euro.

La cordata guidata da Edizione Holding era affiancata da investitori finanziari quali Fondazione CRT, Unicredito, INA, nonché da due partner tecnici, *Acesa* e *Brisa*¹⁶⁶. Una delle prime operazioni fu la nomina di Vito Gamberale alla carica di amministratore delegato della Società e la conferma di Giancarlo Elia Valori alla presidenza. Brunetti e Bortoluzzi affermano che “si conferma, quindi, la tendenza a indirizzare e a controllare l'operato delle partecipate attribuendo le posizioni giudicate critiche a persona dalla professionalità riconosciuta e, in questo caso, già abituate a frequentare e collaborare con la holding”¹⁶⁷.

L'assetto azionario di Autostrade a marzo 2000



¹⁶⁶ Acesa, concessionaria autostradale spagnola. Brisa, concessionaria autostradale portoghese.

¹⁶⁷ Bortoluzzi, Brunetti, Benetton. *Da United Colors a Edizione Holding*, cit., p. 185.

Nel luglio del 2000 fu presentato un piano industriale che illustrava gli obiettivi da perseguire per il recupero dell'efficienza e il rilancio dello sviluppo attraverso una grande diffusione di sistemi automatici di riscossione del pedaggio, una diversa tempificazione degli interventi di manutenzione e la razionalizzazione della forza occupazionale. Brunetti e Bortoluzzi sostengono che la “ strategia di crescita riprende e rafforza le linee d'azione già intraprese sotto la guida dell'IRI, ossia l'ampliamento del sistema d'offerta e l'estensione del perimetro competitivo di riferimento oltre i confini nazionali”¹⁶⁸.

Nel 2003 ci fu una riorganizzazione del Gruppo Autostrade: infatti fino a quel momento la società era controllata solo per il 30% dalla Schemaventotto e, secondo le opinioni dei vertici della società, questa era esposta a possibili OPA¹⁶⁹. La stessa banca d'affari Merrill Lynch scrisse che Autostrade “era scalabile interamente a debito, in quanto la Società poteva sostenere un debito superiore alla sua stessa capitalizzazione”¹⁷⁰. A seguito di questi timori il C.d.a di Schemaventotto promosse, attraverso la Newco28 S.p.A¹⁷¹, un'OPA sulle azioni non ancora possedute dalla società ad un prezzo di 9,5 euro per azione. L'efficacia dell'operazione era subordinata all'acquisizione di almeno il 66,7 % del capitale della società. Il periodo di validità dell'OPA fu fissato tra il 20 gennaio ed il 21 febbraio 2003 e l'11 febbraio il C.d.a di Schemaventotto innalzò il prezzo dell'Offerta a 10 euro per azione.

Al termine dell'operazione, che si concluse il 28 febbraio con il pagamento del corrispettivo (6.549 milioni di euro) agli aderenti (645,9 milioni di azioni), Edizione e alleati portarono il controllo all'83,8% di Autostrade¹⁷².

Contemporaneamente all'Opa, a fine 2002, fu avviato il Progetto Mediterraneo concluso poi il 1° luglio 2003. In sostanza, la Autostrade S.p.A fu trasformata in holding,

¹⁶⁸ *Ivi*, p.186.

¹⁶⁹ Opa, s'intende ogni offerta, invito a offrire o messaggio promozionale finalizzato all'acquisto di prodotti finanziari.

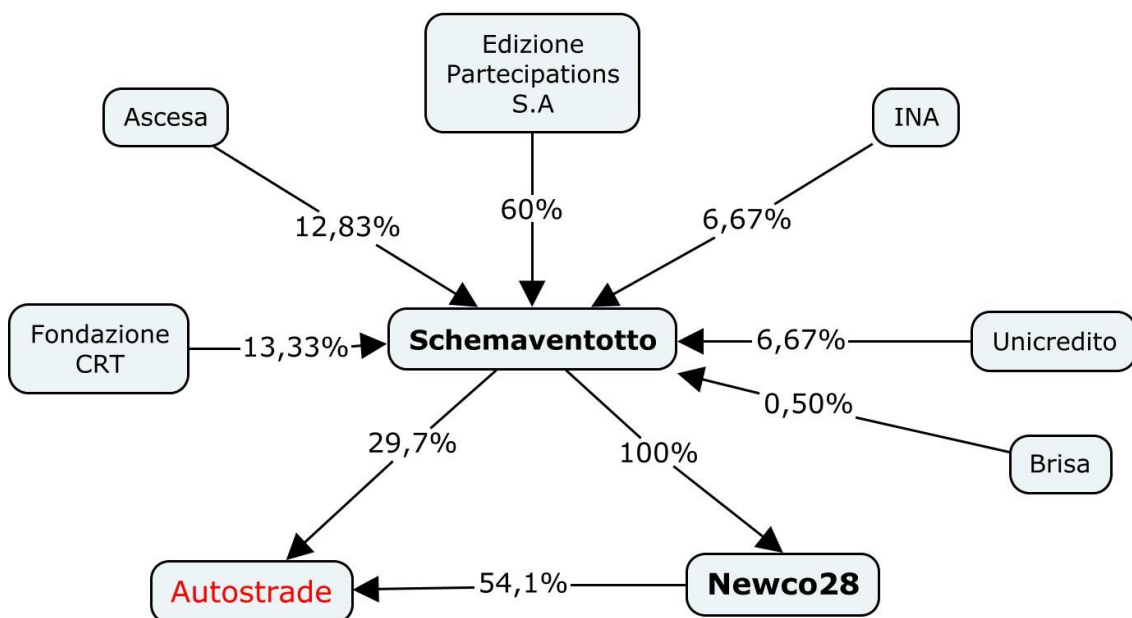
¹⁷⁰ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007.

¹⁷¹ Newco 28 S.p.A, società controllata al 100% da Schemaventotto.

¹⁷² Bortoluzzi, Brunetti, *Benetton. Da United Colors a Edizione Holding*, cit., p. 187.

conferendo il ramo d'azienda riguardante le attività autostradali alla neocostituita Autostrade per l'Italia S.p.a (Aspi)¹⁷³.

L'assetto azionario di Autostrade al termine dell'OPA (marzo 2003)



All'operazione di acquisto seguì una ristrutturazione del gruppo, per cui Newco28 incorporò Autostrade S.p.A e ne acquisì la denominazione. L'intera attività nel settore autostradale venne quindi conferita alla neocostituita Autostrade per l'Italia S.p.A, controllata al 100%; il conferimento del ramo d'azienda evidenziò una plusvalenza di 6,3 miliardi. Al termine di queste operazioni la Holding restava quindi per il 62% di proprietà di Schemaventotto¹⁷⁴, mentre il restante 38% era flottante in Borsa, per lo più in mano ad investitori istituzionali. Ragazzi sostiene che l'Opa fu finanziata dalla Newco28 interamente a debito¹⁷⁵ e, attraverso la fusione, i debiti furono interamente imputati alla vecchia Autostrade. L'autore sottolinea che "ciò fu possibile grazie al

¹⁷³ *Ivi*, p.90.

¹⁷⁴ Al 31 dicembre 2003 Schemaventotto era per il 60% di proprietà di Edizione Participation, controllata dalla famiglia Benetton. Altri azionisti erano la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino (13,33%), una società controllata dal gruppo Abertis (12,83%), Unicredito Italiano S.p.A e Assicurazioni Generali (entrambe col 6,67%).

¹⁷⁵ Unicredit e Mediobanca avevano il ruolo di coordinatori del pool bancario.

consenso del governo che avrebbe potuto invece opporsi, con buone ragioni, a un'operazione che trasferiva la concessione ad altro soggetto giuridico e finiva per far gravare una tale montagna di debito su una concessionaria che doveva ancora effettuare il 90% degli investimenti previsti nella convenzione del 1997”¹⁷⁶.

Autostrade in risposta nel suo documento sottolinea che “nel 2003 l’OPA di Autostrade ha garantito la continuità del controllo e il rafforzamento di un nucleo stabile di azionisti, riallineando la struttura societaria e patrimoniale del Gruppo agli standard internazionali”¹⁷⁷.

2.5) Il contributo della Società Autostrade al risanamento del bilancio pubblico

Le esigenze di risanamento del bilancio rappresentarono una motivazione centrale nel processo di privatizzazione degli anni Novanta, anche in vista della moneta unica. Per questo motivo la possibilità di utilizzare i proventi delle privatizzazioni per la riduzione del debito pubblico era argomento di notevole presa politica¹⁷⁸.

Per quanto riguarda gli effetti sul bilancio pubblico, come anticipato, Ravazzi ritiene che possano essere efficacemente descritti come “lo scambio tra un flusso di profitti futuri, che vengono ceduti agli azionisti contro un pagamento all’atto della privatizzazione pari al valore del momento del flusso stesso”¹⁷⁹. Un’operazione di questo genere comporta un guadagno netto per il bilancio dello Stato se vengono rispettate due condizioni.

¹⁷⁶ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,p. 118.

¹⁷⁷ Autostrade per l’Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf , 03/2007.

¹⁷⁸ Amatori, F., Millward, R., e Toninelli, P.M., *Reappraising State-Owned Enterprise. A Comparison of the UK and Italy.*, New York, Routledge, 2011.

¹⁷⁹ P. Ravazzi, “Le privatizzazioni del gruppo e la liquidazione dell’Iri. Valutazioni, orientamenti, alternative”, in *Storia dell’IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, pp. 306-307.

In primo luogo la privatizzazione deve influenzare la redditività dell'impresa, aumentando le prospettive di profitto. Una seconda condizione è che tale flusso futuro venga capitalizzato correttamente nel prezzo di vendita¹⁸⁰.

La redditività dell'impresa può a sua volta essere conseguenza di una maggiore efficienza operativa, dovuta alla migliore capacità manageriale sotto la nuova proprietà, o può essere dovuta all'applicazione di prezzi più elevati ai consumatori. Nel primo caso si evidenzia un beneficio sociale, poiché un'eccedenza del prezzo di vendita rispetto al valore corrente dei profitti può essere compatibile con una riduzione dei prezzi al consumo, generando quindi un maggiore benessere per i consumatori.

Nel secondo caso si sta verificando di fatto un'entrata per lo Stato a fronte di un aumento dei prezzi per i consumatori. In questo caso è come se lo stato anticipasse nel prezzo di vendita dell'impresa le entrate future corrispondenti a "un'imposta" a carico dei consumatori del servizio corrisposta all'impresa privatizzata.

La valutazione dell'esito in termini di benessere è complessa poiché dipende, tra le altre cose, dall'efficienza delle tariffe applicate e dal complesso degli effetti distributivi generati¹⁸¹.

D'Antoni afferma che "se la privatizzazione non determinasse alcun guadagno in termini di efficienza, e la maggior profittabilità fosse l'effetto di un mero incremento tariffario, dovremmo chiederci se non sia astrattamente possibile ottenere lo stesso risultato applicando direttamente un aumento di prezzo da parte di un'impresa pubblica, senza necessità di passare per un cambiamento dell'assetto proprietario"¹⁸².

Una valutazione indicativa degli effetti sul bilancio pubblico della privatizzazione di Autostrade si può ottenere operando un confronto tra il prezzo di vendita ed il valore attualizzato del flusso di profitti o in modo analogo confrontando il minore esborso annuo in interessi sul debito e i minori profitti derivanti dalla cessione della concessionaria ad un privato.

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 307.

¹⁸¹ Amatori, F., Millward, R., e Toninelli, P.M., *Reappraising State-Owned Enterprise. A Comparison of the UK and Italy.*, cit.

¹⁸² D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 388.

Anticipando che l'impresa pubblica e l'impresa privata potrebbero avere diversa redditività, si può affermare, in linea generale, che il ritirarsi della mano pubblica possa determinare un aumento di efficienza gestionale¹⁸³.

Ragazzi a questo proposito afferma che tale aumento potrebbe essersi realizzato per effetto di una riduzione dell'occupazione, operazione che un gestore pubblico può attuare in modo più difficile rispetto ad un gestore privato¹⁸⁴. Come è stato anticipato infatti dopo la cessione di Autostrade si è assistito ad un calo notevole dell'occupazione, dovuto sostanzialmente allo sviluppo tecnologico dei sistemi di riscossione. Tuttavia tale trend era iniziato prima dell'avvio delle operazioni di privatizzazione della società.

Un altro aspetto da tenere presente è il rischio sostenuto dal gestore. Infatti è possibile indicare come principale fattore di variabilità l'andamento del traffico. Ragazzi sostiene che questa “debba essere considerata una ragione in più per prevedere uno schema tariffario che tenga conto dell'evoluzione del traffico (e quindi assicuri l'impresa regolata), più che un argomento a giustificazione di maggiori profitti”¹⁸⁵.

L'altra fonte di rischio è il cosiddetto rischio regolatorio, a cui sarà dato spazio nel terzo capitolo, ovvero l'incertezza per l'assetto tariffario, che tuttavia si presenta solo nel caso della privatizzazione.

Nella tabella è stato indicato il risparmio di interessi generati dalla vendita di Autostrade nei primi dieci anni di privatizzazione. Per questo calcolo è stato considerato il servizio del debito corrispondente al prezzo di vendita di 8,1 miliardi, calcolato utilizzando il rendimento medio annuo dei titoli di stato al netto delle imposte¹⁸⁶.

I valori sono confrontati con l'utile netto della concessionaria Autostrade, poi Autostrade per l'Italia. Il calcolo è stato effettuato con riferimento al valore complessivo della società privatizzata.

¹⁸³ *Ivi*, p. 389.

¹⁸⁴ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit., pp. 172-173.

¹⁸⁵ *Ivi*, pp. 108-109.

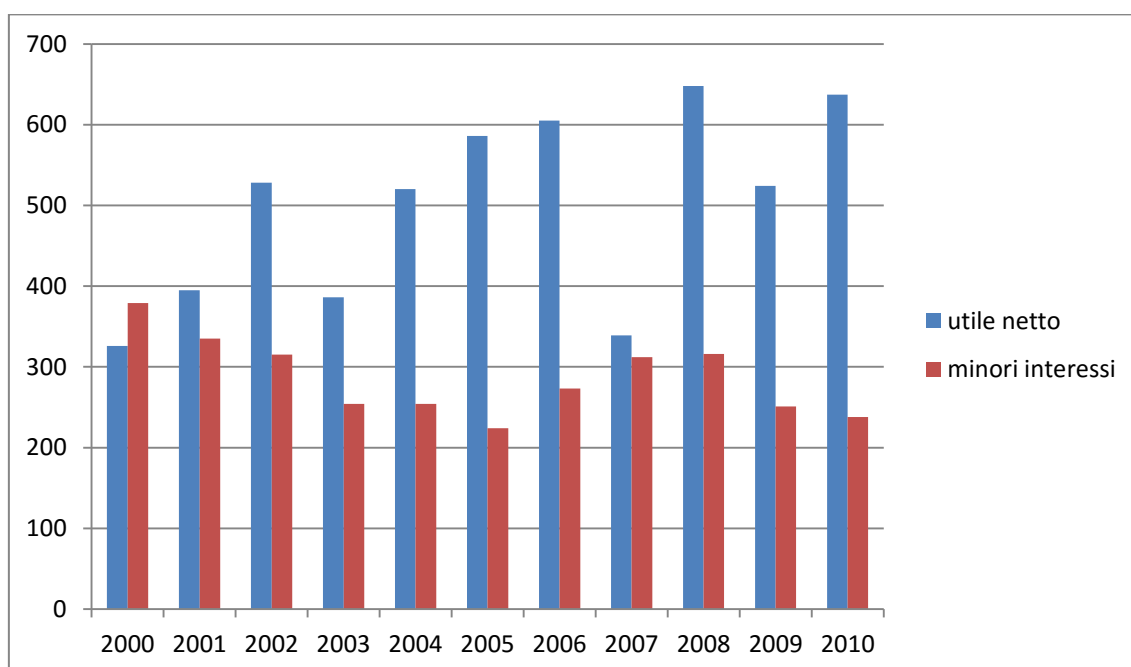
¹⁸⁶ Per il calcolo dei minori interessi è stata prevista l'emissione di titoli da parte dello stato, agli interessi generati da tale emissione sono stati sottratti gli interessi effettivamente pagati.

Confronto tra utile netto e minori interessi sul debito. (dati in milioni di Euro)

Anno	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
Utile netto	326	395	528	386	520	586	605	339 ¹⁸⁷	648	524	637
Minori interessi	379	335	315	254	254	224	273	312	316	251	238

Fonte: D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, p. 424.

Confronto tra utile netto e minori interessi sul debito.(dati in milioni di euro)



Nel 2003 gli utili risentirono degli effetti della riorganizzazione, mentre dal 2004 in poi non è più disponibile il dato disaggregato per la sola concessionaria Autostrade per l'Italia, pertanto si è considerato quale approssimazione degli utili, dal 2003 in poi, un valore pari al 90% del risultato del gruppo Autostrade S.p.A¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Il valore del 2007 sconta gli effetti della riduzione, a partire dall'esercizio 2008, delle aliquote nominali Ires e Irap sulla fiscalità differita del gruppo.

¹⁸⁸ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. pp. 423-424.

Osservando i dati della tabella e del grafico corrispondente si può concludere che il livello di utili risulta significativamente più elevato del pagamento di interessi sul debito¹⁸⁹.

I dati disponibili rappresentano, secondo d'Antoni e altri critici, un "indizio del fatto che il valore attualizzato della rendita monopolistica complessiva di lungo periodo del gestore potrebbe eccedere il prezzo di acquisto, pertanto l'effetto della privatizzazione sui conti pubblici potrebbe essersi risolto in una perdita per il bilancio pubblico"¹⁹⁰.

Ragazzi su questo argomento conclude che anche se i guadagni realizzati fossero in linea con il prezzo pagato per l'acquisto della quota di maggioranza della società resterebbe aperta la questione se "sia ottimale fare cassa imponendo quella che può essere descritta come un'imposta implicita sui servizi forniti nel settore regolato"¹⁹¹.

È necessario da questo punto di vista notare che le tariffe autostradali agiscono come una forma di tassazione dell'uso dell'auto, tuttavia tra gli effetti di tariffe autostradali più elevate non c'è necessariamente un uso più contenuto dell'auto.

2.6) Analisi dei bilanci

Nel seguente paragrafo sono stati analizzati gli sviluppi storici dei costi e ricavi di *Società Autostrade*, denominata dal 2003 *Autostrade per l'Italia*, focalizzandosi sulle principali variabili che hanno concorso a determinare la redditività della concessionaria nei primi cinque anni successivi all'adozione della convenzione, il periodo 1997-2002. Prima di analizzare i costi ed i ricavi è necessario anticipare che la lunghezza della rete aumentò dell'8% dal 1985 al 1995 e rimase pressochè invariata dal 1995 in poi.

¹⁸⁹ Servizio del debito: si riferisce al pagamento degli interessi sul debito accumulato.

¹⁹⁰ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. pp. 423-424.

¹⁹¹ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,pp. 159-160.

Il traffico invece da allora è più che raddoppiato ed i ricavi a prezzi costanti¹⁹² sono aumentati del 135% perché, anche il pedaggio veicolo/km, che si è mantenuto relativamente stabile fino al 2000, è incrementato dopo la privatizzazione passando da 4,7 a 5,4 centesimi di euro nel 2005¹⁹³.

In particolare i ricavi per km di rete passarono da 407 mila euro (a prezzi costanti 2004) nel 1985 a 597 mila euro nel 1995 fino ad arrivare a 888 mila euro nel 2005. Al contrario i costi operativi, che pure sono aumentati poco in rapporto alla rete, sono diminuiti in rapporto al traffico in particolare dal 1995 in poi.

Questo dato può essere riconducibile alla diminuzione del numero di esattori ai caselli il cui numero, come già anticipato attraverso la tabella, diminuì sensibilmente, da un picco di 4.771 nel 1990 a 2.633 nel 2005¹⁹⁴. Per questo motivo calarono i costi del personale, da un massimo di 439 milioni nel 1994 a 392 milioni del 1999, per scendere fino a 331 milioni nel 2005, in valori espressi a prezzi costanti 2004. Sono aumentati però gli altri costi operativi, per manutenzione e ripavimentazione del manto autostradale attraverso asfalto drenante.

La difficoltà maggiore che il settore pubblico incontra nella riduzione del personale, costituisce uno dei motivi più utilizzati per spiegare la maggiore efficienza del privato, meno condizionato dalla pressione dei sindacati o da esigenze di consenso¹⁹⁵.

Un altro dato su cui soffermarsi è relativo all'ammortamento ed agli accantonamenti, poiché, a causa degli scarsi investimenti dell'azienda sin dagli inizi degli anni '90, i valori corrispondenti sono rimasti relativamente costanti in termini nominali sebbene siano notevolmente diminuiti in termini reali: basti pensare che a metà degli anni '90 rappresentavano oltre il 60% dei costi, mentre nel 2005 meno del 40% dei costi¹⁹⁶.

Ragazzi sostiene che “i bassi investimenti, la diminuzione dell'incidenza dei costi operativi sui ricavi, dal 44% nel 1995 al 34% nel 2005, sono i motivi che hanno portato all'enorme aumento dei profitti della società”¹⁹⁷.

¹⁹² Prezzi costanti: prezzi rilevati su alcuni beni in un dato periodo di tempo a cui saranno in seguito riferite tutte le rilevazioni effettuate negli anni successivi. I prezzi rilevati nel periodo di riferimento costituiscono la base della serie storica.

¹⁹³ Calcolato a prezzi costanti del 2004.

¹⁹⁴ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,p. 124.

¹⁹⁵ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 423.

¹⁹⁶ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,p. 123.

¹⁹⁷ *Ivi*, p.124.

Lo studio di Benfratello *et al*¹⁹⁸ giunge a conclusioni analoghe ma include tra i motivi dell'incremento dei profitti anche l'aumento notevole del traffico. Infatti, utilizzando dati relativi alle concessionarie italiane, si rileva come la tecnologia del settore presenti rilevanti economie di densità¹⁹⁹: questo implica che l'aumento del traffico determina effettivamente una riduzione del costo medio.

In risposta a queste considerazioni Società Autostrade attribuisce l'incremento del margine ad un aumento dell'efficienza della gestione da parte dei soggetti privati²⁰⁰.

Rete, traffico, organico, ricavi e costi operativi della concessionaria Autostrade S.p.A, dal 2003 Aspi (a prezzi costanti 2004).

Anno	Rete (km)	Traffico (milioni di veicoli/km)	Organico			Ricavi (milioni€)	Costi Operativi (milioni€)		
			Esattori	Altri Impiegati	Totale		Beni e servizi	Personale	Totale
1985	2.632	22.049	3.979	2.891	6.870	1.071	257	224	480
1990	2.796	31.190	4.771	3.757	8.528	1.460	334	358	678
1995	2.854	35.383	4.266	3.631	7.897	1.704	330	434	757
2000	2.854	41.818	3.366	3.527	6.893	1.873	458	361	818
2005	2.855	46.769	2.633	3.308	5.941	2.535	523	331	862

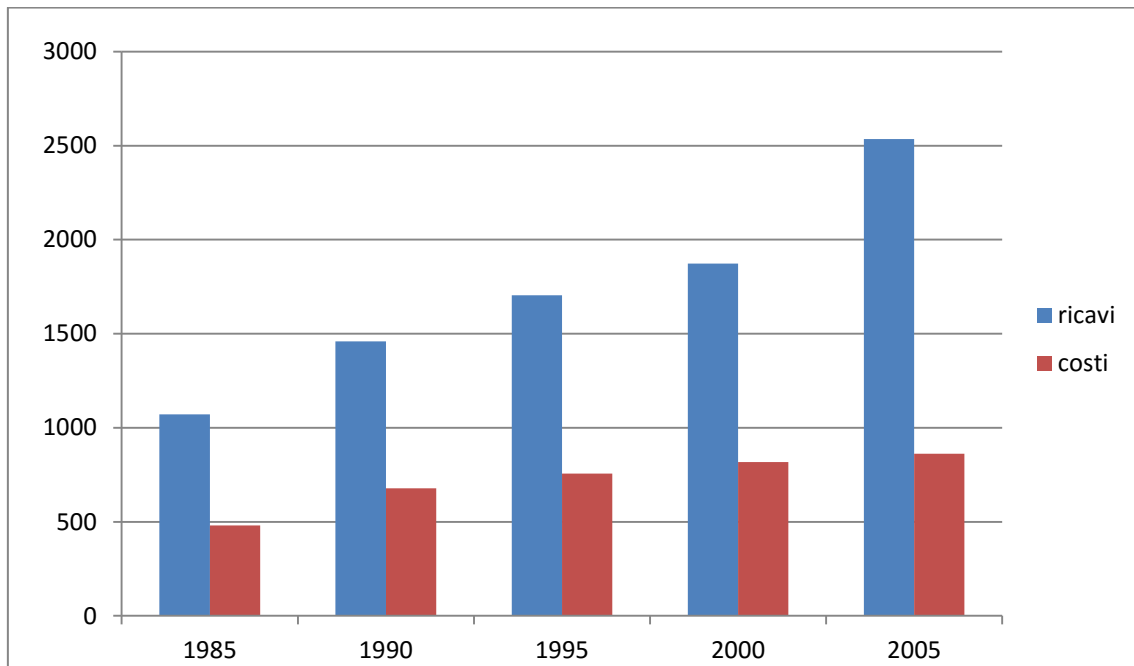
Fonte: Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,p. 124

¹⁹⁸ L. Benfratello, A. Iozzi, P. Valbonesi, "Technology and Incentive Regulation in the Italian Motorways Industry", *Journal of Regulatory Economics*, n. 35(2009), pp.201-221.

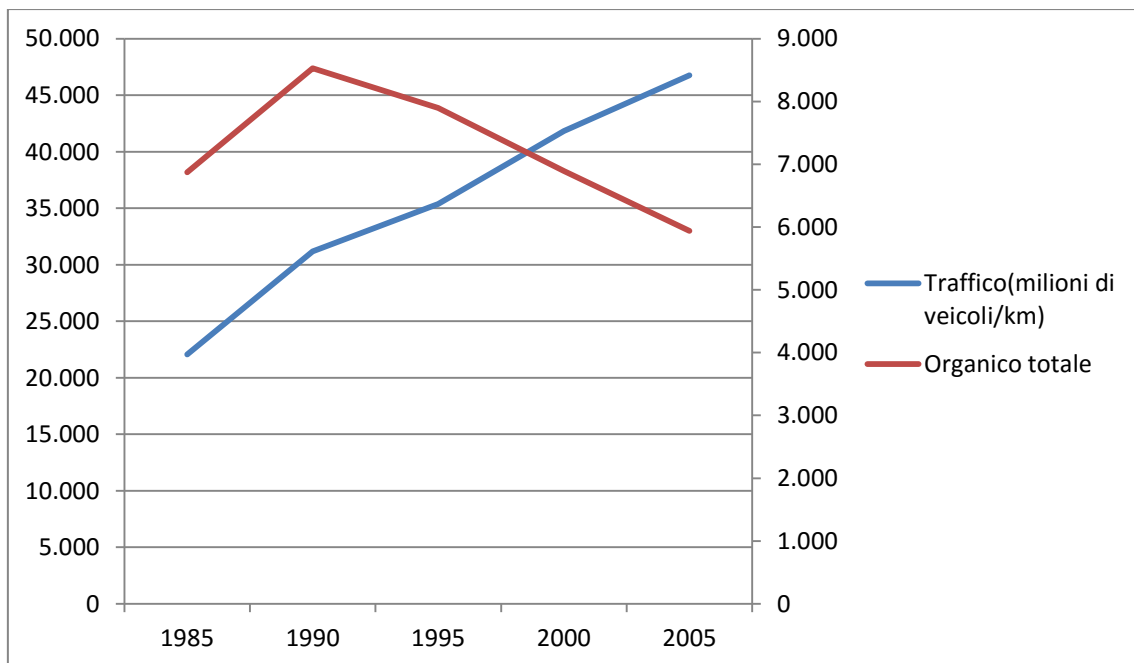
¹⁹⁹ Le economie di densità sono misurate dall'incremento nei costi derivante da incrementi nel traffico a parità di estensione della rete.

²⁰⁰ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007, p.8.

Ricavi e costi totali della concessionaria Autostrade S.p.A dal 1985 al 2005(in milioni di euro)



Confronto tra l'aumento del traffico e organico totale di Autostrade S.p.A dal 1985 al 2005.



Il grafico mostra come l'organico sia aumentato all'aumentare del traffico sulla rete fino al 1990, ma in seguito c'è stata una diminuzione notevole del personale in rapporto all'aumento del traffico riconducibile, come anticipato, agli investimenti in sistemi automatici di riscossione del pedaggio.

Indici di costi e ricavi della concessionaria Autostrade, dal 2003 Aspi (a prezzi costanti 2004)

<i>Anno</i>	Ricavi/km (migliaia di euro/km)	Ricavi per veicoli/km (centesimi di euro/km)	Costi operativi per km (migliaia di euro/km)	Costi operativi per veicoli /km (centesimi di euro /km)	Costo medio Del personale (migliaia di euro)
1985	407	4.9	182.4	2.18	32.6
1990	522	4.7	242.3	2.17	42.0
1995	597	4.8	265.1	2.14	54.9
2000	684	4.7	286.7	1.96	52.4
2005	888	5.4	301.8	1.84	55.8

Fonte: Ragazzi, I Signori delle autostrade, cit. .p. 124

Dopo aver analizzato brevemente alcuni dati relativi ai costi e ricavi relativi al ventennio 1985-2005 è necessario riportare i principali indicatori di redditività del periodo 1997-2002 e quindi dalla convenzione del 1997 all'anno precedente l'OPA del gruppo Benetton.

L'andamento dei seguenti dati è espresso in euro costanti (1996) per depurare il dato dall'inflazione. Dai dati emerge chiaramente che ci fu una crescita di tutti i valori nel periodo in esame: infatti l'utile è più che triplicato e l'Ebit²⁰¹ è raddoppiato in un periodo di cinque anni.

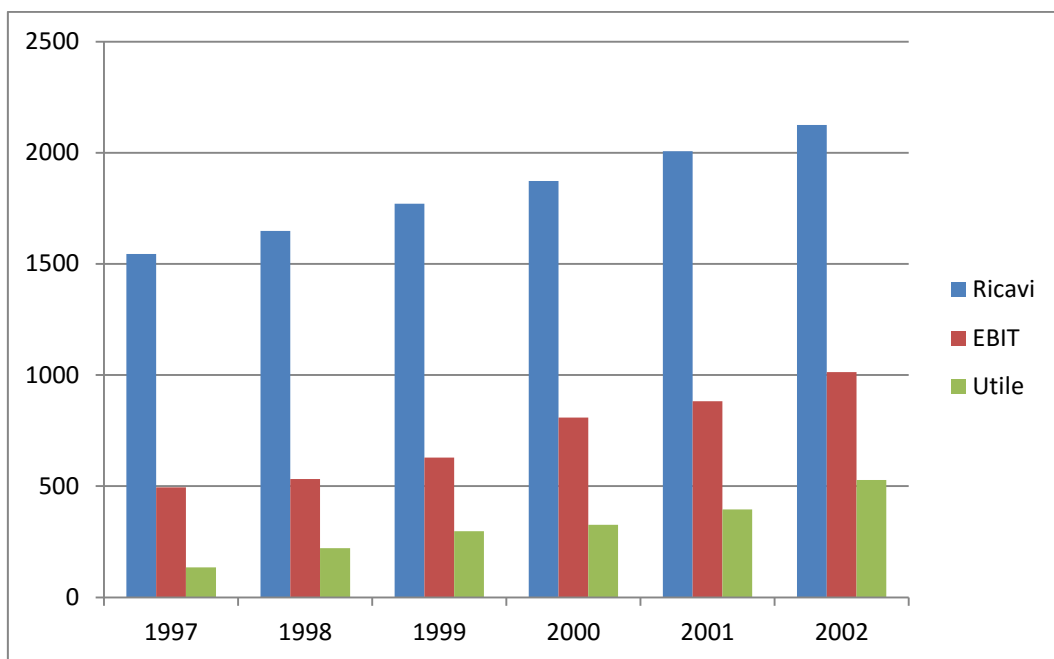
²⁰¹ Earnings Before Interest and Taxes.

*Principali variabili di bilancio, 1997-2002**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Traffico (10⁶km percorsi)	37.544	39.277	40.359	41.818	43.315	44.603
Variazione %		4,62	2,76	3,60	3,60	2,97
Ricavi totali	1.544	1.648	1.771	1.873	2.007	2.125
Variazione %		6,78	7,43	5,76	7,16	5,87
Ebitda	845	932	967	1.118	1.236	1.367
Variazione %		10,36	3,72	15,63	10,50	10,64
Risultato operativo (Ebit)	495	532	629	809	882	1014
Variazione %		7,61	18,21	28,60	9,07	14,91
Utile netto	135	221	298	326	395	528
Variazione %		64,24	31,97	11,66	21,10	33,64

*I valori di bilancio sono espressi in milioni di euro correnti.

Fonte: bilanci Autostrade S.p.A.



Un altro dato importante è relativo alla differenza tra il flusso di traffico previsto dal piano finanziario allegato alla Convenzione del 1997 e quello effettivamente registrati negli anni seguenti.

Scostamenti tra previsioni e risultati effettivi

		1998	1999	2000	2001	2002
Ricavi(euro costanti1996)	previsione	1.512	1.534	1.562	1.587	1.612
	effettivi	1.596	1.692	1.736	1.812	1.873
	differenza%	5,56	10,30	11,14	14,18	16,19
Traffico(in milioni di km)	previsione	37.674	38.239	38.957	39.609	40.250
	effettivi	39.260	40.359	41.810	43.315	44.603
	differenza%	4,21	5,54	7,32	9,36	10,81

D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, Cit. p. 409

Analizzando questi dati si nota che la crescita del traffico e dei ricavi superarono rispettivamente del 10% e del 16% le previsioni della Convenzione. D'Antoni ritiene

che ciò sia imputabile ad un errore regolatorio di difficile spiegazione dal momento che questa crescita era in linea con quella degli anni precedenti²⁰².

Ragazzi, studiando l'andamento dei costi in relazione alla scala (misurata dalla dimensione della rete) e del traffico nelle concessionarie italiane, conclude che l'aumento del traffico non abbia determinato aumenti significativi nei costi operativi (misurati a prezzi costanti). L'aumento nei costi è stato infatti compensato dalla loro riduzione conseguente all'automazione nella raccolta dei pedaggi.

Secondo questa ricerca quindi la causa dell'incremento dei margini della concessionaria non sarebbe da imputare all'adozione di schemi incentivanti nè alla privatizzazione di per sé, se non per la prevista impossibilità per il settore pubblico di ridurre l'occupazione.

2.7) La regolamentazione nel settore, adozione del *Price cap*

È opinione condivisa che essendo le autostrade dei monopoli naturali lo Stato abbia il compito di intervenire a tutela degli utenti regolando le tariffe al fine di evitare che il concessionario ottenga extraprofiti, ossia rendimenti sul capitale investito superiori al congruo, dove per "congruo" è inteso il rendimento minimo necessario per attrarre nuovi investimenti.

Questa premessa permette di avanzare alcune considerazioni sulla particolarità della regolamentazione di questo settore, poiché la società che gestisce la concessionaria potrebbe applicare tariffe in modo pressochè libero se non venissero posti determinati limiti attraverso meccanismi di revisione tariffaria. L'obiettivo del paragrafo è cercare di descrivere come si è evoluta la regolamentazione del settore autostradale nel corso degli anni ed i problemi sollevati durante la privatizzazione.

Prima di analizzare l'evoluzione della regolamentazione nel settore autostradale in Italia è opportuno identificare brevemente le istituzioni che si occupano di regolazione, controllo e gestione del settore: l'ANAS, il CIPE e il NARS.

²⁰²D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 411.

L'ANAS è il gestore della rete stradale e autostradale in Italia, ha la forma giuridica di S.p.A ed il socio unico è il Ministero dell'Economia e delle finanze. Le principali funzioni della società sono la gestione e manutenzione delle strade e autostrade nazionali, la costruzione di nuove strade statali e autostrade direttamente e in concessione, la vigilanza e il controllo della gestione delle autostrade²⁰³.

Il CIPE²⁰⁴ tra le sue funzioni ha la definizione delle linee generali di politica economico finanziaria, l'elaborazione degli indirizzi delle diverse politiche settoriali, l'approvazione di piani e programmi di investimento nonché l'assegnazione dei finanziamenti²⁰⁵.

Il NARS²⁰⁶ è nato come organismo di supporto dalle decisioni del CIPE in materia tariffaria e di regolazione per i servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica autorità di settore²⁰⁷.

Il settore autostradale è stato caratterizzato da numerosi provvedimenti normativi che ne hanno definito la regolamentazione attuale. Vi fu un passaggio da una struttura basata sul principio di costo del servizio ad una cosiddetta incentivante a prezzo fisso. Per quanto riguarda la struttura a costo di servizio si prevedeva che la società concessionaria autostradale avesse ricavi commisurati ai costi sostenuti. Gli schemi di regolazione a prezzo fisso prevedono invece che i ricavi dell'impresa siano indipendenti dai costi sostenuti dall'impresa²⁰⁸.

Fino al 1990 la regolamentazione dei prezzi delle autostrade a pedaggio italiane seguì un approccio basato sulla garanzia di un adeguato tasso di rendimento ad ogni concessione. Fu calcolato su un costo medio ponderato del capitale (WACC)²⁰⁹ determinato ogni anno dal governo alle normali condizioni dei mercati finanziari²¹⁰.

I primi provvedimenti in materia di regolazione delle tariffe autostradali risalgono al 1993, con la delibera CIPE attraverso la quale si stabilì che le concessionarie dovessero

²⁰³ Anas, www.stradeanas.it, data consultazione: 25 luglio 2015

²⁰⁴ CIPE: Comitato interministeriale per la programmazione economica.

²⁰⁵ www.programmazioneeconomica.gov.it, data consultazione: 25 luglio 2015

²⁰⁶ NARS: Nucleo di Attuazione e Regolazione dei Servizi di Pubblica Utilità.

²⁰⁷ Cipe, http://www.cipecomitato.it/it/il_dipe/strutture_tecniche/nars.html, data consultazione 25 luglio 2015.

²⁰⁸ Gallo, *Privatizzazione, regolazione tariffaria e performance di Autostrade*, cit. , pp. 115-118.

²⁰⁹ WACC: il costo medio ponderato del capitale di un'impresa è il tasso di rendimento minimo che un fornitore di risorse richiede come compensazione per il proprio contributo di capitale.

²¹⁰ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 158-159.

adeguare il piano tariffario secondo le direttive del ministero dei Lavori Pubblici, e di quello del Bilancio e del Tesoro.

Questa delibera prevedeva che le tariffe fossero fissate durante il rilascio della revisione della concessione con verifica quinquennale.

In seguito, il 7 dicembre 1994 fu introdotto un sistema di determinazione delle tariffe autostradali da adeguare ogni anno attraverso una formula statistica avente tra le variabili la variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per la famiglia di operai e impiegati dell'anno precedente, il tasso di variazione del volume di traffico e l'incidenza dei maggiori costi totali indotta dall'andamento del traffico²¹¹.

$$\Delta T = \Delta P - (1 - \beta) * \Delta V$$

Dove

- ΔT è la variazione tariffaria ammessa;
- ΔP la variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per la famiglia di operai e impiegati dell'anno precedente;
- ΔV il tasso di variazione del volume di traffico;
- β l'incidenza dei maggiori costi totali indotta dall'andamento del traffico.

Nel 1997 fu rinnovata la convenzione con la Società Autostrade e fu introdotto il meccanismo di regolazione *price cap*²¹² per la prima volta in Italia. Tale regolamentazione fu introdotta con l'obiettivo di superare i problemi relativi alla regolamentazione precedente che non fornivano stimoli al raggiungimento dell'efficienza produttiva e allocativa²¹³.

Nella delibera CIPE 319 del 20 dicembre 1996 venivano indicati i parametri che avrebbero determinato il *price cap*, stabilendo che la variazione tariffaria percentuale

²¹¹ Limodio, *The Highway Concession System in Italy: History, Regulation and Politics*, cit. , pp.7-9

²¹² La cui formula era contenuta nella delibera CIPE del 20 dicembre 1996, recepita in seguito nelle convenzioni stipulate con ANAS.

²¹³ L'efficienza allocativa paretiana si realizza quando l'allocazione delle risorse è tale che non è possibile migliorare la condizione di un soggetto senza peggiorare la condizione di un altro.

(ΔT) dovesse dipendere dal tasso di inflazione programmata (ΔP), dalla variazione della qualità del servizio (ΔQ) e dagli incrementi attesi di produttività (X).

$$\Delta T \leq (\Delta P) - X + \beta \Delta Q$$

Dove

- ΔT indica l'incremento tariffario;
- ΔP l'inflazione programmata;
- ΔQ la qualità del servizio e X l'incremento di qualità;
- ΔT è calcolato attraverso due diversi indicatori;
- X indica il tasso di incremento di produttività atteso determinato dall'Anas in misura specifica per ogni concessionaria ogni cinque anni in modo da garantire l'equilibrio economico finanziario dell'impresa regolata ²¹⁴.

Il fattore X doveva sintetizzare rispettivamente:

- a) una congrua remunerazione del capitale investito ²¹⁵;
- b) i progetti di investimento futuri; gli obiettivi di variazione della produttività;
- c) le variazioni attese della domanda e quindi lo sviluppo delle condizioni competitive dei mercati in cui l'impresa operava.

Secondo Riccardo Gallo “questo meccanismo attribuiva eccessivo peso agli elementi di settore, contravvenendo all'individuazione di un parametro specifico per concessionaria come stabilito dalla delibera stessa”²¹⁶.

ΔQ è l'indicatore della qualità del servizio ed è calcolato attraverso due fattori:

²¹⁴ Benfratello L., Iozzi A. e Valbonesi P., *Privatisation, regulation and productivity in the Italian motorway industry*, cit., pp. 4-8.

²¹⁵ Di norma conteggiato confrontando il tasso interno di rendimento del piano finanziario presentato dalla concessionaria con la media del ROI del precedente quinquennio.

²¹⁶ Gallo Riccardo, “Privatizzazione, regolazione tariffaria e performance di Autostrade” *Economia e politica industriale*, vol. XXXIV (2007), p. 115.

- a) il primo relativo allo stato strutturale delle pavimentazioni, calcolato sulla base di coefficienti di aderenza e regolarità del manto stradale;
- b) il secondo legato alla sicurezza, calcolato sulla base del Tasso di incidentalità globale. Importante notare che l'indicatore di qualità nella formula del *price cap* è una novità rispetto alle formule applicate in settori diversi da quello autostradale.

Furono proprio il fattore X e l'indicatore di qualità ad essere al centro di numerose critiche negli anni seguenti poiché permisero ad Autostrade di aumentare le tariffe senza far fronte interamente agli investimenti di ampliamento della rete previsti dalla Convenzione con l'Anas. Attraverso questi parametri infatti investimenti mirati al miglioramento della qualità della rete, come ad esempio l'adozione di asfalti drenanti, consentivano l'incremento delle tariffe.

È necessario osservare tuttavia che parte degli investimenti di ampliamento previsti riguardavano la costruzione della Variante di Valico il cui inizio dei lavori fu posticipato a causa di impedimenti burocratici quali il DM del Ministero dell'Ambiente del 04.05.2001 attraverso il quale si prescriveva il riavvio della Valutazione di Impatto Ambientale di tutta l'opera.

Interessante in questo contesto riportare un commento del Commissario UE alla concorrenza, Neelie Kroes, che nel novembre 2006 disse che “la formula per la determinazione della tariffa riconosciuta a suo tempo ad Autostrade per l'Italia contiene un evidente errore materiale laddove anche in presenza di un “parametro di qualità” inferiore all'anno precedente (quindi decadimento di qualità) riconosce comunque una quota aggiuntiva di tariffa”²¹⁷.

Nel 2006, in seguito alla nuova direttiva del CIPE in materia di regolazione economica del settore autostradale, la regolazione *price cap* fu di fatto modificata. Si impose che tutti i concessionari sostituissero le convenzioni preesistenti con una convenzione unica. La convenzione, stipulata tra ASPI ed ANAS stabiliva con efficacia retroattiva a partire dal 1° gennaio 2007 l'utilizzo di una nuova “versione” del *price cap* attraverso la quale

²¹⁷ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Incontro tra il Ministro delle Infrastrutture Antonio di Pietro e la Commissarie UE alla Concorrenza Neelie Kroes, in <http://www.borsaitaliana.it/bitApp/view.bit?lang=it&target=StudiDownloadFree&filename=pdf%2F57379.pdf>, data di consultazione: 08 settembre 2015.

si prevedevano incrementi tariffari pari al 70% dell'inflazione effettiva più incrementi specifici da applicare come remunerazione dei nuovi investimenti. Si richiedeva inoltre l'impegno ad Autostrade per l'Italia di accantonare a riserva i relativi benefici finanziari in caso di ritardo nell'esecuzione degli investimenti.

Si passò quindi ad una politica basata su una parte fissa che consisteva in aumenti meccanici legati all'inflazione ed una parte variabile legata ai lavori di manutenzione ed ampliamento della rete.

Marco Ponti osserva tuttavia che i lavori di manutenzione e ampliamento della rete sono generalmente eseguiti direttamente dalle stesse società concessionarie o dall'Anas, senza gara pubblica, per cui il rischio era che vi fosse un particolare interesse ad eseguire solo lavori che non richiedessero ingenti investimenti. "Il rischio è infatti quello che questi lavori servano solamente a legittimare l'aumento delle tariffe senza un relativo incremento della qualità del servizio"²¹⁸.

Sono stati espressi diversi pareri in merito a quale fosse il meccanismo regolatorio migliore, alcuni ritennero il *price cap* lo strumento più efficace di regolazione perché consentiva al regolatore (principale) di superare i problemi informativi posti dalla complessità del processo produttivo, imponendo al gestore (agente) un obiettivo complessivo di produttività, senza entrare nel merito delle singole scelte tecnologiche e gestionali possibili o attuate²¹⁹.

Altri studiosi rilevarono invece che la regolamentazione *price cap* applicata al settore autostradale fu insoddisfacente a causa della mancanza di pressione per incrementarne l'efficienza, e a causa della favorevole remunerazione degli investimenti che comprendeva²²⁰.

Possono essere considerati alcuni punti controversi nell'applicazione della "formula" *price cap*. La maggiore fonte di incertezza riguardava in particolare la determinazione del parametro X, poiché secondo il CIPE la quantificazione di questo parametro doveva considerare: remunerazione congrua del capitale investito; progetti di investimenti futuri; modificazioni attese della produttività; variazioni attese della domanda e quindi

²¹⁸ <http://www.alessiopostiglione.com/autostrade-ecco-perche-i-pedaggi-aumentano-intervista-a-marco-ponti/>, data consultazione 27 luglio 2015.

²¹⁹ Ragazzi, Greco, "History and regulation of Italian highways concessions", *Transportation Economics*, vol. XXV (2005), pp. 121-133.

²²⁰ Ponti Marco, "Autostrade: considerazioni aggiuntive di un ex regolatore", *Economia pubblica*, n.IV (2004), pp. 35-44.

sviluppo delle condizioni competitive dei mercati in cui l'impresa opera; a queste si aggiungeva l'eventuale recupero dell'inflazione.

Ne consegue una ampia discrezionalità nella determinazione del valore X e per la determinazione delle tariffe Autostrade, ANAS e Nars espressero giudizi diversi su ciascuno dei tre parametri del *price cap*.

Un dato esemplificativo era relativo all'inflazione infatti *Autostrade* riteneva che fosse da applicare un incremento tariffario a compensazione della differenza tra inflazione effettiva o programmata; a tale incremento tuttavia il Nars si opponeva²²¹.

2.8) Processi di privatizzazione in altri Paesi

2.8.1) La privatizzazione delle autostrade francesi

Per una comprensione più profonda delle dinamiche che caratterizzano il settore autostradale è interessante osservare la storia del settore in altri Paesi, con lo scopo di individuare eventuali analogie e differenze in merito a privatizzazioni e adozione di pedaggi.

La storia del settore autostradale francese è simile a quella italiana, infatti gran parte della rete fu costruita da società interamente possedute dallo Stato e fu finanziata in gran parte a debito.

Dal momento che si tratta di una rete di costruzione più recente rispetto a quella italiana, l'ammortamento finanziario fu completato più tardi, ed in diversa misura per ciascuna delle tre principali concessionarie pubbliche. Tuttavia anche in Francia sotto la pressione delle esigenze di bilancio e dei vincoli finanziario della UE, il governo preferì monetizzare subito il flusso di profitti atteso, con le privatizzazioni attuate nel 2005,

²²¹ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007, pp. 26-27.

dalle quali ricavò più di quanto abbia ricavato l'Italia dalla privatizzazione di Autostrade, tenendo in considerazione i chilometri di rete²²².

Alla luce di questi dati è necessario considerare che il mercato non avrebbe pagato prezzi tanto elevati come quelli corrisposti per le concessionarie autostradali francesi se non ci fosse stata l'attesa per gli anni futuri di una politica tariffaria tale da lasciare ampi e crescenti margini di profitto²²³.

La Francia iniziò a sviluppare la rete autostradale negli anni '50 attraverso concessioni affidate alla *Sociétés d'économie mixte* (Sem), società di diritto privato il cui capitale era per il 95% in mano dello Stato. Queste società costruirono e gestirono la rete finanziandosi quasi interamente a debito, con apporti molto modesti di capitale pubblico grazie anche a garanzie finanziarie dello Stato. Alla fine degli anni '90 fu inoltre introdotta l'Iva sui pedaggi.

Nel 2001 vi furono modifiche al regime di proprietà delle concessioni, anche per conformarsi alle regole introdotte dalle normative dell'Unione Europea (concorrenza per l'attribuzione di nuovi tratti e abolizione delle garanzie finanziarie dello Stato). Inoltre, in vista delle privatizzazioni che si sarebbero verificate, anche in Francia così come in Italia lo Stato concesse un prolungamento di quindici anni della durata delle concessioni, a fronte anche degli investimenti previsti. Le società in questo modo furono in grado di diluire gli ammortamenti e distribuire allo Stato alti dividendi²²⁴. All'inizio del 2000, in seguito ad alcune fusioni, gli oltre 8000 chilometri della rete erano gestiti da 3 gruppi pubblici²²⁵ ed un gruppo privato²²⁶.

A partire dal 2002 iniziò il processo di privatizzazioni delle concessionarie pubbliche, infatti in quell'anno fu messa in vendita una quota minoritaria della concessionaria ASF²²⁷. Nel 2005 il governo francese decise di mettere in vendita anche la quota maggioritaria di ASF e di privatizzare anche le restanti due società concessionarie ancora in mano pubblica.

²²² Le tre concessionarie francesi, SANEF, APRR e ASF sono state cedute a un enterprise value compreso tra 6 ed 8 milioni di euro per km, contro 2,8 per la privatizzazione di autostrade.

²²³ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit., pp. 86-87.

²²⁴ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit., pp. 172-174.

²²⁵ *Sanef, Aprr, Asf*.

²²⁶ *Cofiroute*.

²²⁷ *Autoroutes du Sud de la France*.

Il fine principale dichiarato era analogo a quello italiano, ossia di ridurre il debito pubblico. Nelle casse dello stato al termine delle operazioni entrarono oltre 14 miliardi di euro. Anche in Francia furono sollevati alcuni problemi, infatti dal punto di vista del formalismo costituzionale fu contestata la possibilità che il governo procedesse a queste privatizzazioni senza una decisione del parlamento. Per quanto riguarda la finanza pubblica il governo fu criticato dal momento che sembrava preferire entrate certe immediate anzichè incassare i dividendi, infatti il ricavato delle vendite sarebbe stato nettamente inferiore al flusso dei dividendi che le concessionarie pubbliche avrebbero prodotto nei successivi 27 anni (stimati in 42 miliardi)²²⁸.

Ragazzi osserva che l'obiettivo di incrementare l'efficienza tramite la gestione privata non ha mai avuto un peso rilevante nel dibattito. Le privatizzazioni del settore in Francia così come in Italia non sono state accompagnate dall'introduzione di una chiara normativa sulla futura regolamentazione tariffaria. Furono sollevati dubbi sui rischi di futuri forti aumenti delle tariffe di pedaggio ed in risposta i vertici del ministero dei trasporti dissero che per le nuove tratte le concessioni sarebbero state messe a gara e le tariffe sarebbero state uno dei criteri di selezione. Per la rete esistente, l'evoluzione delle tariffe avrebbe continuato ad essere regolata in via amministrativa, tramite contratti quinquennali. Un decreto ministeriale ha inoltre fissato l'indicizzazione delle tariffe al 70% dell'incremento dell'indice dei prezzi²²⁹.

Osservando le società acquirenti delle concessionarie emerge che la maggior parte sono società di lavori pubblici. Ragazzi sostiene che “ne risulta un'integrazione verticale che potrebbe limitare la concorrenza, soprattutto considerando che i concessionari non hanno l'obbligo di mettere in concorrenza i loro fornitori”²³⁰.

Utile quindi confrontare alcuni dati relativi ad Autostrade con i tre gruppi francesi e si nota che il prezzo pagato per le azioni dei tre gruppi francesi è stato da un minimo di 40 ad un massimo di 67 volte l'utile precedente contro le 26 del caso italiano.

Un'altra differenza di rilievo è nell'Enterprise Value delle due società, infatti i tre gruppi francesi furono ceduti ad un EV di 52,7 miliardi, contro gli 8,6 miliardi di Autostrade, per cui oltre 6 volte tanto pur considerando che il totale della rete francese privatizzata

²²⁸ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 175.

²²⁹ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit., p.87.

²³⁰ *Ivi*, p. 88.

era 2,5 volte maggiore di quella di Autostrade. Significativo è il rapporto tra EV e chilometri gestiti, infatti il prezzo pagato in Francia equivale a 6-8 milioni di euro per km contro i 2,8 per la rete autostradale gestita da Autostrade che già allora aveva un'intensità di traffico maggiore. Gli investitori della Francia si assunsero un rischio notevole, rappresentato dalla concreta possibilità che l'incremento di traffico nei successivi decenni potesse non essere sufficiente a rendere remunerativo l'investimento²³¹.

Ragazzi in merito disse che forse il motivo della diversa valutazione fu il seguente: “ in Francia gli investitori hanno scontato un rischio politico molto inferiore a quello percepito nei confronti del governo italiano ricordiamo che nessun gruppo estero si propose al tempo per l'acquisto di Autostrade”²³².

Si vogliono ora confrontare anche alcuni dati di costi e ricavi tra concessionarie francesi e italiane.

In Italia sono presenti tariffe inferiori rispetto alla Francia ma l'intensità di traffico è notevolmente maggiore, per cui i ricavi per km di *Autostrade per l'Italia* sono maggiori, mentre quelli delle altre concessionarie italiane sono simili ai ricavi per km dei concessionari francesi.

Società Autostrade ha costi operativi per veicolo/km analoghi ai francesi, mentre le altre concessionarie italiane hanno costi più alti del 70%. Rapportando invece i costi operativi per km di rete, i costi di Aspi sono quasi il doppio di quelli francesi e i costi delle altre concessionarie italiane 2,5 volte maggiori.

Questi grandi divari di costo possono essere dovuti al fatto che il costo medio del personale in Italia è del 16% più alto che in Francia. Un secondo motivo può essere dato dalle economie di scala: i concessionari francesi hanno grandi reti, come Aspi, mentre le altre concessionarie italiane sono molto più piccole²³³.

²³¹ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 177-178.

²³² Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,pp.88-90.

²³³ *Ivi*, p.91.

2.8.2) *Il sistema misto spagnolo*

Un altro paese europeo che necessita una maggiore analisi è la Spagna, infatti una delle peculiarità che questo Paese presenta è il suo modello misto di finanziamento. La storia delle autostrade spagnole iniziò nel 1928 quando sotto la dittatura di Primo de Rivera l'esecutivo spagnolo autorizzò il ministero dei lavori pubblici ad assegnare a concessioni private la costruzione e la gestione di strade lungo i corridoi che collegavano Madrid alle diverse città strategiche, con l'intento anche di fornire un accesso turistico alla costa partendo dalla capitale²³⁴.

Il modello proposto in questo progetto prevedeva il finanziamento misto delle infrastrutture con sussidi governativi utilizzati per integrare le entrate riscosse dai pedaggi a carico degli utenti. Tuttavia il progetto non fu realizzato in modo completo e la viabilità del paese era ancora scarsa, la domanda risultava infatti insufficiente per sostenere il finanziamento delle infrastrutture in modo simile, come visto in precedenza, al caso italiano. Il completamento del progetto avrebbe richiesto infatti un impegno troppo oneroso per il Tesoro pubblico.

Più tardi nel 1953 sotto la dittatura militare di Francisco Franco il governo introdusse una legge per permettere al settore privato di intervenire nello sviluppo dell'infrastruttura autostradale della Spagna. Era presente un quadro regolatorio caratterizzato da notevoli lacune in quanto era assente una norma che garantisse un punto di pareggio economico e finanziario per queste iniziative private. Ciò contribuì di fatto a rendere il business poco attraente, con lo spettro di investimenti altissimi a lungo termine senza garanzie di profitti adeguati. Inoltre nel 1960 le concessioni non prevedevano alcun tipo di aiuto di stato o sovvenzione ed in questo modo non era incoraggiata l'iniziativa privata²³⁵.

Nel 1960 la legge del 1953 fu sostituita da una nuova legge che rappresentò un notevole passo avanti, in quanto fornì un nuovo esteso programma di garanzia dell'investimento e mitigazione del rischio, concedendo al concessionario il diritto di addebitare un

²³⁴ Albalate, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. p. 115.

²³⁵ Albalate, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 116-117.

pedaggio al consumatore oltre all'estensione della durata delle concessioni. Il concessionario aveva così il diritto di addebitare al consumatore un pedaggio.

Nel 1974 il Ministero dei lavori pubblici pubblicò un rapporto sulla situazione delle autostrade a pedaggio Spagnole attraverso il quale sottolineò che per quanto riguardava le concessioni private, il Ministero aveva optato per un modello che combinava la flessibilità e l'efficacia del settore privato con il controllo ed il monitoraggio inalienabile dello Stato. Tuttavia vi furono anche opinioni negative sulla concessione a pedaggio private poiché nella maggior parte dei casi queste concessioni furono il risultato di negoziazioni bilaterali piuttosto che di procedure concorsuali.

In Spagna la prima ondata di concessioni private avvenne tra il 1967 ed il 1972 dando luogo alla costruzione di oltre 900km di autostrade, in questo periodo furono infatti affidate cinque concessioni autostradali a pedaggio lungo i corridoi più trafficati.

Un'altra caratteristica comune alle concessioni private era il fatto che fossero tutti cosiddetti premi nazionali, furono ignorate infatti le raccomandazioni della Banca Mondiale ad aprire agli investimenti di compagnie straniere. La crisi economica della metà degli anni Settanta ebbe un forte impatto sullo sviluppo del settore ed un decennio dopo la prima concessione, la rete spagnola aveva un'estensione di 1109km rispetto ai 2042 previsti. Il piano prevedeva l'apertura di oltre 3000km di autostrade in un periodo di 12 anni, tuttavia questi dati non furono mai raggiunti nelle prime due ondate di concessioni.

Un anno di svolta fu il 1982 quando alle urne vinse il partito socialista, che inaugurò un cambiamento politico, vi fu infatti un'aperta opposizione del nuovo governo di sinistra alle concessioni private. Durante il 1984 il Ministro dei Lavori Pubblici Giuliano Campo sostenne che il sistema di concessione aveva trasferito un rischio sproporzionato sullo Stato e accusò la sottocapitalizzazione dei concessionari per i problemi finanziari esistenti²³⁶.

Albalade afferma che ci sono indicazioni sul fatto che il governo di allora considerasse giustificati i pedaggi nelle zone ad alto reddito mentre nel resto del Paese il metodo più ugualitario era ritenuto quello di impiegare i soldi dei contribuenti. Tuttavia nel complesso il governo era favorevole ad implementare un piano di autostrade libere. In

²³⁶ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. p. 118.

questo periodo il governo salvò le concessionarie in grandi difficoltà, nazionalizzandole nel 1984. La lunghezza della rete autostradale gratuita crebbe in Spagna dai 3.445 chilometri del 1984 ai 3.928 del 1993.

Come per gli altri paesi il trattato di Maastricht ebbe un impatto fondamentale sullo sviluppo della politica delle infrastrutture dei trasporti in Spagna con i suoi obiettivi di limitare i disavanzi ed il debito. Tutte le concessioni aggiudicate durante gli anni della dittatura furono oggetto di rinegoziazione tra il 1994 ed il 2004, le più ingenti furono ottenute da Aumar ed Acesa. Il nuovo governo conservatore assegnò circa 900km di autostrade a pedaggio dopo il 1998.

Tra il 1998 ed il 2004 fu in questo modo quasi raddoppiato il numero di concessioni autostradali a pedaggio ed il governo decise inoltre di privatizzare l'ENA²³⁷ che era stata creata nel 1984 in seguito alla nazionalizzazione delle tre concessionarie in bancarotta. Per quanto riguarda la ripartizione della rete attuale, Abertis è l'azionista di riferimento gestendo il 50% della rete autostradale a pedaggio in Spagna, mentre Cintra (Ferrovial Group) e Itinere (Sacyr Group) detengono il 19 e 17% delle azioni. Questo significa che i restanti gruppi privati e pubblici possiedono solo il 14% della rete a pedaggio. Queste cifre evidenziano la forza di questi gruppi e ciò solleva alcune questioni circa le implicazioni di un così elevato grado di concentrazione della rete a pedaggio nelle mani di poche società²³⁸.

La Spagna, come anticipato, è quindi caratterizzata dalla presenza di una rete eterogenea infatti in alcune regioni sono presenti pedaggi mentre altre regioni presentano una rete libera. Questa particolarità è del tutto eccezionale nel continente europeo dove, come si è visto, in alcuni paesi le autostrade a pedaggio sono la regola mentre altri implementano un modello di finanziamento generale dove i veicoli non pagano per l'uso delle strade come ad esempio in Germania

In ultima analisi è interessante notare inoltre che nei paesi europei che presentano autostrade a pedaggio non fu mai introdotto un meccanismo regolatorio incentivante quale il *price cap*. Per la determinazione delle tariffe in questi paesi si tiene conto dei costi, dell'inflazione e del traffico²³⁹.

²³⁷ ENA: Società Nazionale Autostradale.

²³⁸ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 119-122.

²³⁹ Benfratello L., Iozzi A. e Valbonesi P., *Autostrade*, cit., p. 360.

2.8.3) Giappone, similitudini e differenze con il caso italiano

La pubblicazione di Raffaele Grimaldi e Antonio Laurino consente di introdurre un confronto col settore autostradale giapponese, infatti il 1° ottobre 2005 il Giappone completò la privatizzazione di quattro autostrade con il risultato della formazione di sei società autostradali private.

Il sistema autostradale giapponese iniziò a svilupparsi a seguito della seconda Guerra Mondiale, quando la nazione dovette affrontare la ricostruzione ed il miglioramento della rete stradale in modo da stimolare l'industrializzazione e la crescita economica. Nel corso degli anni Cinquanta furono emanate una serie di leggi per regolare la costruzione e l'utilizzo delle autostrade introducendo il pedaggio quale fonte per l'espansione ed il mantenimento della rete autostradale. Tra il 1956 ed il 1970 furono istituite numerose aziende pubbliche per la costruzione e gestione della rete autostradale²⁴⁰.

La *Japan Highway Public Corporation* fu una società pubblica che ebbe un ruolo di primo piano nello sviluppo del settore autostradale giapponese.

A partire dagli anni Novanta vi fu un calo del rendimento della *Japan Highway* dovuto in parte ai nuovi percorsi previsti nella seconda metà degli anni '80. Alla fine del 2003 i debiti della sola *Japan Highway* raggiunsero i 2.070 miliardi di yen (circa 14,3 miliardi di euro) e questo è considerato il motivo principale che portò alla privatizzazione delle maggiori reti autostradali giapponesi²⁴¹.

Il sistema dei prezzi del Giappone è caratterizzato da due modalità: il sistema a pieno rimborso definito "*principleland*" e il sistema a pedaggio "*pooling*". Il primo prevede che i ricavi totali da pedaggio durante un periodo fissato debbano coprire interamente il costo di costruzione delle autostrade, tra cui l'acquisizione di terreni, il funzionamento, la manutenzione e i costi di finanziamento. Il secondo sistema "*pooling*" prevede che i

²⁴⁰ Le principali aziende pubbliche furono: Japan Highway Public Corporation, Metropolitan Expressway Public Corporation, Hanshin Expressway Public Corporation, Honshu-Shikoku Authority.

²⁴¹ Grimaldi Raffaele, Laurino Antonio, "*The process of highway privatization in Italy and Japan, Scientific Meeting of the Italian Society of Transport Economic*", *MPRA Paper*, XXI (2010). pp. 2-3.

ricavi siano messi in comune ed utilizzati per il finanziamento dell'intera rete stradale nazionale.

Alla fine del 2001 il primo ministro Koizumi decise di riorganizzare le quattro società in vista di una successiva privatizzazione presentando un progetto al “Comitato per la promozione della privatizzazione delle quattro autostrade”. Il Comitato discusse su numerose questioni, ad esempio, se procedere con la privatizzazione delle quattro società pubbliche separatamente oppure formarne una unica e privatizzare l'intera rete insieme tenendo conto del significativo debito accumulato.

Nell'ottobre 2005 la privatizzazione ebbe luogo attraverso l'istituzione di sei nuove imprese commerciali²⁴² insieme ad un'agenzia amministrativa indipendente²⁴³.

Gli obiettivi della privatizzazione erano sostanzialmente tre: il rimborso parziale dei debiti fruttiferi pari a 40.000 miliardi di yen (336 miliardi di euro); la costruzione di autostrade necessarie con un onere minimo per il pubblico in generale dovendo essere a carico della cordata di privati, ed infine un'offerta diversa e flessibile per quanto riguardava prezzi e servizi utilizzando il Know-How del settore privato.

Il Comitato nelle raccomandazioni finali istituì una nuova organizzazione, JEHDRA²⁴⁴, fondata nel 2005 allo scopo di ridurre l'onere finanziario delle imprese autostradali per sostenerne il successo nelle operazioni di privatizzazione.

JEHDRA detiene impianti autostradali e locazioni di società autostradali e i suoi obiettivi sono: la garanzia di rimborso entro 45 anni dei debiti ereditati dagli enti pubblici gestori delle concessionarie al fine di estendere la rete, il secondo ruolo era quello di esercitare l'autorità legale per conto di amministratori della strada al fine di garantire la corretta gestione e manutenzione delle strade.

Infine JEHDRA aveva il compito di migliorare la trasparenza e la divulgazione di informazioni sui progetti²⁴⁵.

I progetti furono finanziati principalmente attraverso quattro fonti: i ricavi da pedaggio, obbligazioni, finanziamenti da banche, sovvenzioni e fondo di capitale sociale. Le

²⁴² Le sei compagnie erano: Central NEXCO, West NEXCO, Oriente NEXCO, Honshu-Shikoku Expressway Company Ltd., Metropolitan Expressway Company Ltd., Hanshin Expressway Azienda Ltd.

²⁴³ The Japan Times, <http://www.japantimes.co.jp/news/2008/12/16/reference/a-highway-system-that-ever-exacts-toll/#.VdxwOfbtmko>, data di consultazione: 20 agosto 2015.

²⁴⁴ JEHDRA: Japan Expressway Holding and Debt Repayment Agency.

²⁴⁵ The Japan Times, <http://www.japantimes.co.jp/news/2008/12/16/reference/a-highway-system-that-ever-exacts-toll/#.VdxwOfbtmko>, data di consultazione: 20 agosto 2015.

obbligazioni in particolare furono lo strumento finanziario più importante per finanziare l'espansione autostradale.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei privati si può dire che sia stato molto limitato in Giappone rispetto all'Italia dal momento che le sei società per azioni erano per lo più controllate da enti pubblici. La presenza privata in Giappone assunse tuttavia solo un ruolo "solo formale" poiché il sistema dei prezzi non incoraggiava le aziende ad essere più efficienti e innovative.

Dopo l'analisi gli autori sostengono che in generale sembrano esserci meno somiglianze nei due casi di quanto ci si aspetterebbe, in particolare se si considera che entrambi i processi iniziarono con il medesimo obiettivo di riduzione dell'ingente debito pubblico nazionale.

L'analisi sembra sottolineare che la privatizzazione della rete autostradale precedentemente in mano pubblica sia un processo piuttosto complicato e la logica sottostante al coinvolgimento del settore privato sia anche il raggiungimento di una maggiore efficienza ed un miglior servizio rispetto al pubblico. Nel caso di Società Autostrade vi furono rilevanti difficoltà nella regolamentazione in particolare riguardo alla limitazione degli extra-profitti mentre nel caso Giapponese i problemi erano relativi agli elevati debiti compensati da profitti modesti²⁴⁶.

In Italia al termine della privatizzazione gli obiettivi furono parzialmente raggiunti con un guadagno per lo Stato di circa 7 miliardi di euro. Nel caso giapponese l'obiettivo non sembra invece essere stato raggiunto poiché non vi è stata una significativa entrata di denaro per lo Stato. Il problema è forse riconducibile al fatto che il reale quadro finale giapponese non separava gli interessi pubblici e privati

2.9) Il caso Telecom Italia

Società Autostrade non fu l'unica società dell'IRI in regime di monopolio naturale privatizzata nel corso degli anni '90, merita infatti un'analisi più approfondita il caso di Telecom Italia, poiché presenta delle differenze sostanziali con il settore autostradale ed

²⁴⁶ Grimaldi, Laurino, *"The process of highway privatization in Italy and Japan"*, cit. , pp. 4-18.

è interessante rilevare le principali cause che ne determinarono i frequenti passaggi di proprietà in pochi anni. Le motivazioni che portarono alla privatizzazione della società italiana di telecomunicazioni sono analoghe a quelle di Autostrade, la riduzione del debito pubblico ma anche lo “stimolo per l’avvio di un processo di liberalizzazione mirato a guadagni di efficienza e benessere collettivo”²⁴⁷.

Prima di analizzare le vicende societarie di Telecom Italia è utile descrivere brevemente le trasformazioni che caratterizzarono il settore delle telecomunicazioni negli anni Novanta. In primo luogo ci fu un rapido progresso tecnico guidato dalla diffusione di internet che aprì la porta a nuovi contenuti. Questo progresso fu caratterizzato da una cosiddetta “contaminazione intersettoriale” e divenne l’infrastruttura portante della cosiddetta *New economy*. In secondo luogo i processi di liberalizzazione che si diffusero in tutto il mondo sancirono la fine del regime di monopolio naturale nel settore, abbattendo le tradizionali barriere all’entrata, favorendo in questo modo l’integrazione dei mercati e la loro apertura internazionale. Fu per questo motivo che alcune imprese, non strettamente legate al settore delle telecomunicazioni entrarono nel mercato con nuovi servizi e “irrazionale esuberanza si impadronì degli operatori vecchi e nuovi”, per cui sulla base di stime ottimistiche gli operatori investirono ingenti somme con la prospettiva di rapidi ed alti guadagni²⁴⁸.

Da questa fase di grande turbolenza l’industria dei servizi di telecomunicazioni ne uscì pesantemente trasformata infatti molte aziende del settore contrassero ingenti debiti a causa delle strategie espansive. È importante tenere conto di questo scenario economico perché influì molto anche su Telecom Italia in particolare nel periodo post-privatizzazione²⁴⁹.

Telecom Italia, nata nel 1994, fu il risultato di una serie di ristrutturazioni e trasformazioni societarie in cui si fusero le diverse società di IRI-Stet operanti nel settore delle telecomunicazioni. Originariamente al momento della fondazione il nome della società di telecomunicazioni era Stipel per poi diventare negli anni Sessanta Sip ed acquisire la sua attuale denominazione nel 1994.

²⁴⁷ S. Mariotti, “ Politiche di privatizzazione e competitività dell’industria italiana”, in *Storia dell’IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

²⁴⁸ Mariotti, *Politiche di privatizzazione e competitività dell’industria italiana*, cit. p. 348.

²⁴⁹ *Ivi*, p. 349.

La privatizzazione di Telecom Italia avvenne nel 1997 contestualmente all'istituzione, con la legge 249, dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) e alla liberalizzazione dei servizi di telefonia. L'obiettivo era di creare una grande società ad azionariato diffuso con la presenza di un "nocciolo duro", in modo da dare stabilità al controllo e alla gestione, analogamente a quanto previsto inizialmente per la società Autostrade. Il governo di allora si rivolse in particolare alle principali imprese private italiane per la costituzione del nocciolo di *blockholders*, tuttavia le grandi famiglie industriali italiane non risposero con convinzione ed entrarono con quote piuttosto modeste²⁵⁰.

La società approdò in borsa a 10.902 lire per azione, circa 5,50 euro al cambio attuale ma oggi il suo valore è sceso a 0,50 euro per azione. In particolare tra gli azionisti principali emergeva solo la *Ifil* della famiglia Agnelli entrata con il 6,7% delle azioni per cui il Ministero del Tesoro restò il maggiore azionista della società, senza però "l'intenzione di svolgere alcun ruolo di azionista attivo".

La liberalizzazione in Italia si materializzò con la costituzione, deliberata nel 1997, dell'Agcom²⁵¹, che nel 1998 stabilì *l'unbundling local loop*²⁵² per la rete in rame di Telecom Italia, in modo da consentire la concorrenza sul mercato²⁵³.

Fu a partire da quel momento che le quote di mercato di Telecom Italia iniziarono a scendere per i diversi servizi. La perdita di quota nel mobile fu particolarmente significativa anche in seguito all'introduzione di nuovi standard tecnologici e con una concorrenza basata sulla personalizzazione delle tariffe. Nel 2000 la quota di Telecom Italia nel mercato italiano era del 56% e scese fino al 36% nel 2009, in ogni caso in linea con la media europea. Tuttavia nelle telefonia fissa la posizione di Telecom Italia rimase dominante anche dopo la liberalizzazione, infatti nel 2008 la quota di mercato era ancora del 65%, superiore a Francia, Germania e Regno Unito. Il controllo verticale

²⁵⁰ Cozzoli V., *Un decennio di privatizzazioni: la cessione di Telecom Italia*, Napoli, Giuffrè, 2004, pp. 5-9.

²⁵¹ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha il compito di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e tutelare il pluralismo nel settore delle telecomunicazioni.

²⁵² Con Unbundling Local Loop si indica la possibilità che hanno i nuovi operatori telefonici, da quanto è stato liberalizzato il mercato delle telecomunicazioni, di usufruire delle infrastrutture di proprietà di un altro operatore (nel caso di Telecom Italia l'ultimo miglio in rame) in modo da offrire ai clienti servizi propri dietro il pagamento di un canone all'operatore proprietario dell'infrastruttura di rete.

²⁵³ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, www.agcom.it, data consultazione: 09 agosto 2015.

della rete ha infatti permesso una difesa maggiore della posizione dell'ex monopolista della telefonia fissa²⁵⁴.

È importante sottolineare che dopo la liberalizzazione le tariffe calarono in tutti i paesi europei ed in particolare l'Italia dal 1998 al 2009 registrò una diminuzione delle tariffe superiore alla media della zona euro²⁵⁵.

Per quanto riguarda l'organizzazione proprietaria della società è necessario sottolineare che la società subì quattro cambi di proprietà in pochi anni.

La prima cordata guidata dalla *Ifil* della famiglia Agnelli venne sostituita nel 1999 da quella guidata dalla *Olivetti* di Roberto Colaninno e altri 180 imprenditori, che fu di fatto appoggiata dal governo di Massimo D'Alema allora capo del Governo²⁵⁶. Questa cordata attraverso un'offerta pubblica di acquisto arrivò al 51% del capitale della società finanziandosi a debito. Fu a partire da questa operazione che secondo alcuni critici iniziarono i problemi della Società, poichè si susseguirono numerosi piani industriali a cui seguirono ingenti tagli dei costi e cessioni in pochi anni. Nel 2001 la proprietà cambiò nuovamente ed il controllo passò a *Olimpia-Pirelli* di Marco Tronchetti Provera e ad *Edizione Holding* della famiglia Benetton²⁵⁷.

In questo momento la società era caratterizzata da un ingente debito che raggiunse i 44 miliardi di euro alla fine del 2006 nonostante un piano di dismissioni di immobili e società. A causa di questi problemi, nel marzo del 2007, i vertici societari decisero di procedere ad una nuova cessione delle società ed i principali gruppi interessati all'acquisto erano esclusivamente stranieri, tra i principali erano presenti *At&t* e *America Moviles*²⁵⁸.

Tuttavia vi fu un'opposizione da parte del governo poiché furono sollevate molte perplessità sul passaggio di Telecom Italia, asset strategico dello Stato, in mani straniere. Uno dei problemi sollevati fu che “sulla rete di Telecomunicazioni c'era il passaggio di informazioni rilevanti economiche e militari”²⁵⁹. Infine nell'aprile del 2007 il controllo di Telecom Italia passò a una *Newco*, *Telco S.p.A.* promossa da *Intesa*

²⁵⁴ Mariotti, *Politiche di privatizzazione e competitività dell'industria italiana*, cit. pp. 350-352.

²⁵⁵ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, www.agcom.it, data consultazione: 09 agosto 2015.

²⁵⁶ F. Monteleone, *Storia della radio e della televisione in Italia. Un secolo di costume, società e politica*, Padova, Marsilio Editori, 2001.

²⁵⁷ Cozzoli, *Un decennio di privatizzazioni: la cessione di Telecom Italia*, cit. ,pp. 10-13.

²⁵⁸ Il Sole 24 ore, “Dalla Stipel a Colaninno e Tronchetti Provera, fino agli spagnoli: la parabola di Telecom Italia”, 24 settembre 2013.

²⁵⁹ Cinzia Meoni, <http://www.panorama.it/economia/opinioni/telecom-italia-storia/>, 24 settembre 2013.

Sanpaolo, Mediobanca e Assicurazioni Generali ed il ruolo di azionista di riferimento fu assunto dall'operatore spagnolo *Telefónica*.

Gilberto Benetton in merito alla questione Telecom sostenne che “non siano stati commessi errori importanti” e che “non ci siano obiezioni alla gestione di Tronchetti”. La causa dei problemi secondo Benetton consiste nella procedura prima della privatizzazione che “ha generato scompensi e nessuna strategia di lungo periodo. Noi i soldi li abbiamo presi dalla nostra tasche e li abbiamo persi”²⁶⁰.

Alla fine del 2011 *Telco* possedeva il 22,5% delle azioni societarie mentre il flottante della società ammonta al 63,5 %, in linea con le altre grandi imprese italiane quotate come Enel ed Eni.

Confrontando i risultati di *Telecom Italia* dopo la privatizzazione con quelli delle maggiori compagnie nazionali europee quali *British Telecom*, *Deutsche Telekom*, *France Tèlècom* e *Telefónica* emerge che la crescita della compagnia telefonica italiana fu inferiore rispetto a quella dei suoi *peers*. Prima di analizzare i dati finanziari delle diverse compagnie è utile analizzare gli assetti proprietari delle quattro società.

British Telecom è ad oggi un operatore totalmente privato, il processo di privatizzazione della compagnia risale al 1982-1983 e le ultime quote in mano pubblica furono vendute nel 1993.

Deutsche Telekom e *France Tèlècom* sono attualmente controllate dai rispettivi Stati pur nell'ambito di un processo parziale di privatizzazione infatti presentano ad oggi una partecipazione diretta dello stato rispettivamente del 14,8% e 13,23%. *Telefónica* fu invece privatizzata nel 1997, lo stesso anno di Telecom Italia ed ha la forma di una *public company*²⁶¹.

Per quanto riguarda i dati finanziari dei vari gruppi nell'anno della privatizzazione di *Telecom Italia* i ricavi, pari a 22,1 miliardi di euro erano vicini a quelli realizzati dalle altre maggiori compagnie, *British Telecom* (21,7), *France Tèlècom* (23,9), superiori a quelli di *Tèlèfonica* (14,2) e inferiori solamente a *Deutsche Telekom* (34,5).

In particolare dal 1997 al 2001 i ricavi crebbero ad un tasso costante tuttavia, come sottolinea Sergio Mariotti, “con la fine del periodo euforico della *New economy* si stabilizzarono intorno ai 30 miliardi di euro fino a scendere a 27,2 nel 2009.

²⁶⁰ “un'occasione perduta per l'Italia”, *La Repubblica*, 25 Novembre 2013.

²⁶¹ Mariotti, *Politiche di privatizzazione e competitività dell'industria italiana*, cit. p. 358.

Confrontando i dati con le altre società si nota che solo *British Telecom* ha avuto risultati simili mentre sono pari rispettivamente al 42, 59, e 48% dei ricavi di *Deutsche Telekom*, *France Télécom*, e *Telefónica*. In particolare è cresciuta in modo notevole la compagnia spagnola che è partner industriale di *Telecom Italia*.

Come per Società Autostrade è utile analizzare la variazione del livello di occupazione dopo la privatizzazione ed il risultato è piuttosto significativo, infatti nel periodo 1997-2009 i dipendenti sono scesi da 126.097 a 73.589, una variazione del -41,6%. Confrontando il risultato anche in questo caso l'unica compagnia che segue il trend di Telecom Italia facendo registrare una riduzione dell'occupazione è *British Telecom*, con un -16,1%. Gli altri principali operatori sono cresciuti, ed in particolare la compagnia spagnola *Telefónica* ha registrato un incremento da 92.151 a 257.426 dipendenti²⁶².

Dopo aver introdotto brevemente le vicende storiche e finanziarie che hanno caratterizzato la privatizzazione di *Telecom Italia* è necessario fare un bilancio conclusivo di questa operazione analizzando i contributi espressi. Dall'analisi fatta emerge che *Telecom Italia*, gravata da un alto indebitamento, è cresciuta meno dei concorrenti europei, ha visto una diminuzione molto accentuata dell'occupazione e una internazionalizzazione piuttosto modesta.

Sergio Mariotti sostiene che le conseguenze dell'indebitamento possono essere ricondotte principalmente ad “un programma di disinvestimenti all'estero nonché la riduzione degli investimenti industriali e delle spese di R&S, soprattutto nella componente di ricerca. L'autore prosegue sostenendo che “l'esperienza della privatizzazione di Telecom Italia ha mostrato come, nei limiti propri del mercato italiano del *corporate control*, si sia attuata una transizione da una coalizione di controllo tipica dell'impresa pubblica (politici, manager, sindacati) a un'altra basata su un equilibrio tra investitori industriali, finanziari e manager”²⁶³.

Uno dei problemi principali fu probabilmente la forma frammentata delle organizzazioni proprietarie che si sono susseguite in pochi anni e che non furono caratterizzate “da quella propensione al rischio e all'innovazione che viene generalmente associata all'impresa capitalistica privata”. Un altro problema che è stato rilevato è inerente alle politiche poco sensibili alla realizzazione di strategie industriali

²⁶² *Ivi*, pp. 359-361.

²⁶³ Mariotti, *Politiche di privatizzazione e competitività dell'industria italiana*, cit. pp. 367-368.

di lungo periodo ma con obiettivi principalmente di massimizzazione del profitto nel breve termine²⁶⁴.

CAPITOLO 3

ANALISI CRITICA DEI PROBLEMI EMERSI

3.1) Investimenti sostenuti da Società Autostrade S.p.A dopo la privatizzazione

Tra gli intenti del processo di liberalizzazione e privatizzazione dei diversi settori di particolare rilievo fu la promozione degli investimenti infrastrutturali. Tuttavia fu proprio l'insufficienza degli investimenti ad essere spesso causa di opinioni critiche nei confronti del processo di privatizzazione di Autostrade.

Nel 1997 fu stipulata la convenzione con l'Anas attraverso la quale si prevedeva che la società Autostrade sostenesse nell'arco del quinquennio 1998-2002 interventi per un costo stimato di 3,55 miliardi di euro per la costruzione della variante di valico nel tratto Bologna-Firenze, e per la realizzazione di operazioni di ampliamento della rete con lo sviluppo della terza e quarta corsia in alcune tratte per un totale di 240km²⁶⁵.

A tutela del consumatore e per impedire eventuali extraprofiti si stabilì che qualora gli investimenti fossero stati inferiori a quelli programmati la concessionaria non avrebbe potuto incrementare le tariffe.

In questo periodo invece furono realizzati investimenti per 944 milioni di euro e gran parte di questi investimenti riguardarono interventi innovativi che non erano previsti nel piano, mentre solo 380 milioni furono investiti per opere pianificate²⁶⁶.

Autostrade a sua difesa sostenne che le ragioni della mancata realizzazione degli investimenti fossero da ricondurre a difficoltà amministrative non imputabili alla

²⁶⁴ *Ivi*, p. 372.

²⁶⁵ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007, pp. 12-14.

²⁶⁶ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 414.

concessionaria, infatti l'Iter per la realizzazione della variante di valico fu sbloccato solamente nell'agosto del 2001²⁶⁷.

Dopo quattro anni dalla firma dell'ultima convenzione con l'ANAS e circa un anno di privatizzazione, nel 2001 era infatti ancora bloccato l'iter autorizzativo della Variante di Valico per effetto di un decreto ministeriale del Ministero dell'Ambiente.

Nel luglio 2001 Autostrade S.p.A fece ricorso al TAR contro il Ministero dell'Ambiente per sbloccare la situazione: si trattava di un'azione che non aveva precedenti istituzionali. In seguito a questo ricorso il Consiglio dei Ministri approvò il progetto attraverso la delibera del 9 agosto 2001. Fu possibile avviare in questo modo la procedura finale della Conferenza dei Servizi per tutta la Variante di Valico.

In ogni caso la società accantonò le somme previste in relazione agli impegni presi per generare così un autofinanziamento di 845 milioni da utilizzare in seguito in modo che la mancata realizzazione non alzasse i profitti²⁶⁸.

Tuttavia il piano degli investimenti venne rivisto e riorganizzato nel IV atto aggiuntivo del 23 dicembre 2002 e si prevede un ulteriore ampliamento dei lavori. In questo modo l'investimento da sostenere incrementò in misura notevole passando dai precedenti 3,55 miliardi a oltre 4,5 miliardi²⁶⁹.

Osservando i dati presenti sul sito di Autostrade S.p.A tuttavia a fine 2009 erano stati realizzati investimenti per soli 1.313 milioni di euro a fronte di una previsione iniziale di 4,5 miliardi, aggiornata infine a 7,1 miliardi.

Gli investimenti effettuati nel periodo 1999-2009 (in milioni di euro)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
370	394	397	427	478	624	852	1.177	1.249	1.139	1.313

Fonte: Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 10 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, 2010, [www.autostrade.it/notizie-autostrade/ Autostrade-a-10-anni-dalla-privatizzazione.html](http://www.autostrade.it/notizie-autostrade/Autostrade-a-10-anni-dalla-privatizzazione.html)

²⁶⁷ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007, p. 15.

²⁶⁸ *Ivi*, pp. 16-17.

²⁶⁹ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 419.

Questi dati, resi pubblici dalla stessa Società Autostrade, evidenziano quindi che il ritardo nell'attuazione degli investimenti nelle nuove opere autostradali, considerata "ricorrente nelle opere pubbliche", si manifestava anche nel caso di una concessionaria privatizzata.

I vertici di Autostrade, coscienti del mancato rispetto degli obiettivi di investimento, sostengono che la colpa non sia da imputare alla società ma all'inerzia burocratica ed ai ritardi nelle autorizzazioni. Appare tuttavia molto complicato e difficile stabilire obiettivamente una eventuale ripartizione di responsabilità tra l'amministrazione pubblica e la concessionaria.

Un problema sollevato è l'eventuale collegamento tra i mancati investimenti e la formula tariffaria utilizzata. In particolare il parametro relativo all'indicatore di qualità rendeva secondo alcuni commentatori più conveniente per la società investire su opere di manutenzione e ripristino dell'asfalto rispetto alla realizzazione di nuove tratte²⁷⁰.

In merito a questo argomento come analizzato nel paragrafo successivo, Gros Pietro nella sua pubblicazione diede grande peso al fatto che il manto stradale fosse stato in gran parte rifatto con il nuovo sistema drenante, creando condizioni di sicurezza superiori. È possibile collegare a ciò, secondo l'ex presidente della società, la diminuzione degli incidenti.

È quindi opinione dei vertici di autostrade che, nonostante la rete non sia stata ampliata, il consumatore abbia beneficiato di miglioramenti nella qualità della rete ed è per questo in parte giustificato l'incremento di pedaggio. L'indice di qualità, presente nella formula del 2003 e del 2007, fu inserito per remunerare adeguatamente le società per gli investimenti da sostenere. Secondo d'Antoni "doveva esserci a quel punto la consapevolezza del fatto che l'adozione del *price cap* non bastava da solo a spingere l'impresa concessionaria ad effettuare gli investimenti richiesti"²⁷¹.

Si rendeva necessaria l'ingegnerizzazione di un sistema appositamente dedicato all'investimento nell'ampliamento della rete. Fu infatti con le revisioni della formula del *price cap* del 2003 e 2007 che iniziò una significativa accelerazione degli investimenti.

²⁷⁰ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. pp. 104-105.

²⁷¹ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 419.

3.2) Società Autostrade tra pubblico e privato. Tesi a confronto

Nel 2006, circa 7 anni dopo la conclusione delle operazioni di privatizzazione della Società Autostrade, Giorgio Ragazzi e Gian Maria Gros-Pietro pubblicarono un articolo²⁷² attraverso il quale motivarono le loro tesi fondamentalmente opposte con teorie e dati. Da un lato è presente l'argomentazione di Ragazzi che in questa ed altre pubblicazioni assume una posizione fortemente critica sulla privatizzazione di Autostrade. L'autore della seconda tesi, G.M. Gros Pietro, ricoprì i ruoli di vertice dell'IRI dal 1997 al 1999 e successivamente di Società Autostrade S.p.A dal 2002 al 2010.

3.2.1) *La tesi di Giorgio Ragazzi*

Giorgio Ragazzi inizia la sua analisi partendo da un presupposto teorico, chiedendosi quale sia la forma migliore per finanziare il costo della rete autostradale, se le imposte o i pedaggi. L'intenzione dell'autore è motivare la scarsa necessità dei pedaggi in autostrada ed il relativo non giustificato ricavo di alti profitti per le concessionarie private.

Egli sostiene che "l'imposta appare, in via teorica, uno strumento preferibile al pedaggio per finanziare il costo della rete autostradale". A sostegno di questa ipotesi vengono fornite due motivazioni principali, la prima riguarda il costo di esazione, infatti nel caso dei pedaggi potrebbe assorbire oltre la metà dei costi operativi.

L'imposta sui carburanti avrebbe invece un costo di esazione minimo e pressochè nessun rischio di evasione. Un secondo motivo riguarda il fatto che il pagamento di pedaggi sulle autostrade tende a indurre una deviazione di parte del traffico sulla rete

²⁷² Ragazzi Giorgio, Gian M. Gros-Pietro, "Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?", *L'industria*, vol XXVII (2006), pp. 500-532.

gratuita, aggravando i costi sociali in termini di inquinamento ambientale ed acustico e tempi di percorrenza²⁷³.

L'autore prende ad esempio il caso della Germania ed Austria, in quanto nel 2006 avevano da poco introdotto pedaggi sui veicoli pesanti, sperimentando disagi per l'incremento del traffico sulle strade secondarie. Con l'imposta sui carburanti pagata su tutta la rete il traffico sarebbe ripartito in modo da minimizzare i costi diretti inclusa la congestione.

Emerge la domanda sul perché alcuni paesi dunque abbiano finanziato la costruzione di autostrade tramite pedaggio? Uno dei motivi principali deve essere ricercato nel fatto che l'imposta sui carburanti non è un'imposta di scopo²⁷⁴ ed il suo gettito confluisce nel bilancio generale dello Stato: in molti di quei casi erano presenti pressioni politiche e sociali tali da indurre ad assegnare priorità alle spese per il welfare, lasciando poco spazio per investimenti in infrastrutture. Per citare esempi internazionali, gli Stati Uniti sono l'unico paese in cui viene mantenuta una corrispondenza tra imposte sulla benzina, investimenti in strade, mentre in Europa tali tentativi furono abbandonati quasi subito a causa delle pressioni di altre esigenze di bilancio. In Francia ad esempio nel 1951 il governo aveva originariamente programmato di finanziare la realizzazione della rete autostradale attraverso una quota dell'imposta sulla benzina, e una situazione analoga venne a crearsi in Germania nel 1971²⁷⁵.

In alcuni paesi quindi, in seguito, si fece ricorso ai pedaggi che assunsero in sostanza la forma di una nuova e addizionale imposta sul traffico stradale per il finanziamento delle infrastrutture. È utile precisare che la rete autostradale in Francia come in Italia è stata costruita essenzialmente da società interamente possedute dallo Stato, assimilabili quindi ad agenzie pubbliche, e la nuova imposta era determinata con l'obiettivo primario di coprire i costi e non già di conseguire i profitti. L'introduzione di questa nuova imposta era anche politicamente poco costosa perché veniva percepita dal pubblico come il corrispettivo di un nuovo e migliore "servizio", pagato solo da chi lo utilizzava.

²⁷³ Ragazzi, Gros-Pietro, "*Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?*", cit. , pp. 505-507.

²⁷⁴ Un'imposta di scopo è una tassa finalizzata al perseguimento di particolari obiettivi di volta in volta individuati.

²⁷⁵ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 185-189.

Dopo l'introduzione teorica al problema l'autore inizia la sua argomentazione sostenendo che la costruzione della rete autostradale fu finanziata quasi esclusivamente a debito in Italia. I versamenti in conto capitale da parte dell'IRI nella Autostrade S.p.A, come pure quelli delle altre concessionarie minori controllate da enti locali, furono minimi. Inoltre l'ammortamento finanziario degli investimenti era stato pressochè completato dalla Autostrade S.p.A già prima della privatizzazione del 1999 grazie ai proventi dei pedaggi²⁷⁶.

A fine 1999 i debiti finanziari ammontavano a meno di un miliardo di euro e avrebbero potuto essere interamente estinti alla scadenza originaria della concessione, nel 2003. Ragazzi afferma quindi che "si sarebbe dunque potuto decidere di abolire i pedaggi". Egli ritiene inoltre che sarebbe stato sufficiente un incremento del 3 per cento nel prezzo della benzina per finanziare la manutenzione e i nuovi investimenti effettuati fino a quel momento. I ricavi infatti avevano consentito la distribuzione di elevati dividendi all'IRI, negli anni Novanta²⁷⁷.

Mantenendo e aumentando nel tempo i pedaggi anche dopo il completamento dell'ammortamento finanziario si veniva a creare un flusso di profitti molto elevato e per un periodo di tempo notevole tenendo conto della proroga dal 2018 al 2038.

Grazie anche alla politica piuttosto "benevola" dell'ANAS per quanto riguardava gli investimenti tariffari, la privatizzazione è quindi considerata da Ragazzi un pessimo affare in quanto l'Enterprise Value della società dal 2000 all'aprile del 2006 è aumentato da 8,6 miliardi a oltre 24 miliardi di euro senza che sia incrementata la rete.

L'obiettivo governativo delle privatizzazioni non era stato infatti quello di incrementare l'efficienza produttiva delle concessionarie, né di agevolare il finanziamento di nuovi investimenti, ma quello di far cassa. In definitiva Ragazzi sostiene che non sia stata privatizzata una società quanto il flusso futuro dei ricavi da pedaggio per la parte esuberante i costi della rete e per questo motivo tale privatizzazione è ritenuta da alcuni studiosi inutile e dannosa in previsione futura per lo Stato²⁷⁸.

Per fare un esempio, come visto nel secondo capitolo, la storia della rete autostradale francese è simile a quella italiana, infatti in entrambi i casi gran parte della rete è stata costruita da società pubbliche e finanziata quasi interamente a debito. Anche nel caso

²⁷⁶Ragazzi, Gros-Pietro, "Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?", cit. , p. 505

²⁷⁷ *Ivi*, p. 507.

²⁷⁸ *Ivi*, p. 509-510.

francese per le esigenze di bilancio ed i vincoli finanziari della UE il governo ha preferito monetizzare il flusso dei profitti atteso con le privatizzazioni attuate nel 2005, tuttavia ha incassato molto più di quanto abbia ricavato l'Italia dalla privatizzazione di Autostrade²⁷⁹.

Attraverso i dati riportati nella pubblicazione di Ragazzi è interessante analizzare quanto gli azionisti abbiano investito e ricavato da Autostrade. Si riporta che il capitale sociale di 615 milioni di euro sia derivante dalle rivalutazioni monetarie effettuate nel 1976 e nel 1983.

Dal 2000 al 2006 furono distribuiti dividendi per 1.830 milioni di euro, una cifra elevata se confrontata con quanto entrò nelle casse dell'IRI per 40 anni di concessione. Ragazzi fa notare che includendo anche il debito di 8 miliardi per finanziare l'OPA Schemaventotto²⁸⁰, in soli sei anni dalla privatizzazione sono stati prelevati circa 10 miliardi di euro dalla società, più di quanto incassò l'IRI dalla privatizzazione della società, e restano altri 32 anni di concessione.

Per stabilire se sia preferibile la gestione pubblica o privata delle autostrade è necessario valutare anche gli aspetti dell'efficienza di costo e quelli finanziari.

Considerando gli aspetti di efficienza produttiva è opportuno distinguere la fase di investimento da quella di gestione.

La gestione di una società autostradale consiste in tre attività principali: l'esazione dei pedaggi, la manutenzione del manto stradale, la pulizia ed i servizi accessori.

Per quanto riguarda la manutenzione l'autore sottolinea come essa venga solitamente affidata attraverso un appalto a ditte specializzate e non sono presenti motivi evidenti per ritenere che concessionarie private possano gestire questi contratti in modo più efficiente e a costi minori di quanto non faccia ad esempio l'ANAS per le autostrade che gestisce direttamente, o le agenzie pubbliche per le autostrade presenti in Inghilterra o Germania.

Secondo Ragazzi “è possibile che con appalti pubblici si possano ottenere condizioni migliori di quelle praticate dalle società controllate dalle concessionarie stesse, cui spesso vengono assegnati i lavori per trattativa privata”²⁸¹.

²⁷⁹ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 215.

²⁸⁰ il debito che la concessionaria dovrà ripagare con l'introito dei pedaggi.

²⁸¹ Ragazzi, Gros-Pietro, “*Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?*”, cit. , p. 511.

Per quanto riguarda l'esazione si ritiene che essa si basi su una tecnologia ormai consolidata ed introdotta da Autostrade quando ancora era di proprietà dell'IRI, per cui pur essendo presente una gamma di tecnologie future ampia, è ininfluenza che esse vengano introdotte da un gestore pubblico o privato poiché le concessionarie sono utenti e non sviluppatori di queste tecnologie. Nell'articolo si sostiene quindi che non vi sia un motivo determinante per definire la gestione privata più efficiente di quella pubblica.

Un altro aspetto su cui si pone attenzione è relativo alle tutele dei lavoratori. Infatti una società pubblica può definirsi più soggetta a pressioni sindacali rispetto ad una privata nonché alla presenza di salari più elevati ed un numero maggiore di occupati, come dimostra la diminuzione di addetti dopo la privatizzazione della società.

Per quanto riguarda il profilo finanziario si ritiene che una società pubblica sia preferibile a quella privata poiché può operare con un costo del capitale inferiore.

Per la natura di massimizzazione del profitto di una società privata questa è spinta ad investire nel *project financing*²⁸² solo nel caso ci sia l'aspettativa di una remunerazione più alta rispetto al prezzo pagato di interesse sui fondi raccolti a debito.

In conclusione l'autore afferma che in questo modo non è scontato che le tariffe siano inferiori, ma gli eventuali extraprofiti affluirebbero allo Stato o verrebbero impiegati per ulteriori investimenti di miglioramento della rete.

Un altro motivo che induce a ritenere preferibile affidare la gestione delle autostrade a una società pubblica attiene alle difficoltà della regolamentazione. È impossibile stilare contratti completi che coprano periodi di molti decenni: l'evoluzione della rete, degli insediamenti, delle tecnologie, possono richiedere nuovi e diversi investimenti, e cambiamenti nella struttura tariffaria che non era possibile prevedere all'origine.

Con una società pubblica questi cambiamenti possono essere attuati facilmente, senza dover rinegoziare contratti. Le convenzioni con società private hanno invece l'effetto di congelare la struttura tariffaria per decenni e il concessionario è in posizione di forza per l'ottenimento di un congruo ritorno a fronte di ogni nuovo investimento che gli venga richiesto²⁸³.

²⁸² Project financing: è una operazione di tecnica di finanziamento a lungo termine in cui il ristoro del finanziamento stesso è garantito dai flussi di cassa previsti dalla attività di gestione dell'opera prevista nel progetto.

²⁸³ Ragazzi, Gros-Pietro, "Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?", cit. , pp. 516.

Uno dei problemi della regolamentazione delle reti è che l'usuale definizione di produttività (output per unità di input) è priva di significato come misura di efficienza, poichè qui la crescita del prodotto, che viene generalmente definito come veicoli/km transitati sulla tratta, è al di fuori del controllo del concessionario, e comporta raramente incrementi di costo²⁸⁴.

L'autore sostiene insomma che i pedaggi si giustificano quando si tratta di raggiungere obiettivi che non possono ottenersi con la sola imposta. I pedaggi nacquero infatti come imposte di scopo per il finanziamento della spesa pubblica per la costruzione della rete autostradale e nel tempo sono divenuti una fonte di proventi fiscali (IVA e imposte sul reddito delle concessionarie) e di rendite che lo stato, almeno nel caso di Francia e Italia, ha monetizzato con le privatizzazioni²⁸⁵.

Per agevolare le privatizzazioni è stata infatti introdotta una regolamentazione tariffaria molto generosa e le società concessionarie private sono divenute le star della borsa in Italia come in Francia e Spagna. Solo una piccola parte delle rendite da pedaggio viene ormai utilizzata per nuovi investimenti in infrastrutture e sempre più invece in operazioni finanziarie. Per questo motivo si ritiene che o si assicura al concessionario un tasso di rendimento prefissato sul capitale investito oppure, se si gestiscono le tariffe con la logica del *price cap*²⁸⁶, risulta molto difficile definire incentivi basati sull'efficienza e la qualità, come dimostra non solo l'esperienza italiana ma anche quella inglese.²⁸⁷

²⁸⁴ Ponti, *Autostrade: considerazioni aggiuntive di un ex regolatore*, cit., p. 37.

²⁸⁵ Ragazzi, Gros-Pietro, "*Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?*", cit., p. 520.

²⁸⁶ Prevista solo per le nuove concessioni.

²⁸⁷ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit.

3.2.2) *La tesi di Gian Maria Gros-Pietro*

L'autore del secondo articolo, Gian Maria Gros-Pietro, nell'introduzione afferma "a chi affidare la gestione del sistema autostradale a pedaggio, allo stato o ai privati, è un tema che ha avuto e continua ad avere declinazioni diverse. L'Italia adottò una soluzione mista, ossia la costruzione della rete autostradale fu affidata a una società di diritto privato, Autostrade-Concessioni e Costruzioni, però interamente a controllo pubblico e solo successivamente privatizzata"²⁸⁸.

Gros Pietro sostiene che il controllo pubblico inizialmente consentì di abbreviare i tempi per le autorizzazioni così che in soli quattro anni venne aperto al traffico il tratto tra Milano e Firenze. Il controllo pubblico facilitò anche il finanziamento dell'iniziativa, che aveva di fronte a sé più aspettative che domanda di traffico.

Gros Pietro in difesa dalle accuse di Ragazzi sostiene che "a differenza che in altre reti, in essa la separazione tra proprietà della rete e gestione del traffico è implicita e non richiede perciò particolari attenzioni da parte del regolatore". Secondo questa teoria si rivela quindi più facile l'affidamento al mercato dello strumento della concessione autostradale²⁸⁹. Autostrade infatti adottò fin dall'inizio un'ottica di mercato, anche con soluzioni all'avanguardia per l'epoca, ad esempio nel 1963 emise, per il finanziamento delle opere, una obbligazione denominata in valuta statunitense sul mercato londinese per un ammontare di 15 milioni di dollari. Il collocamento fu effettuato con successo dalla banca Warburg e rappresentò la prima emissione in eurodollari della storia²⁹⁰.

Gros Pietro nella sua analisi prosegue sostenendo che con il passare del tempo e con lo sviluppo del traffico i vantaggi connessi al controllo pubblico della rete autostradale non potevano che diminuire. A difesa di questa teoria l'ex presidente sostiene che la rete era ormai definita e il traffico poteva sostenere non soltanto i costi di esercizio e il recupero degli investimenti, ma poteva anche, con limitati incrementi tariffari, finanziare l'ulteriore sviluppo della rete e quindi la gestione era alla portata degli operatori di mercato. Inoltre era lecito attendersi che operatori privati sarebbero stati in grado di

²⁸⁸ *Ivi*, p. 522.

²⁸⁹ *Ivi*, p.523-524.

²⁹⁰ Benfratello L., Iozzi A. e Valbonesi P., *Autostrade*, cit., p. 330.

ottenere miglioramenti di efficienza che l'operatore pubblico difficilmente avrebbe potuto perseguire per diverse ragioni²⁹¹.

Una prima motivazione a sostegno di questa tesi è l'opinione che un operatore pubblico risponda a un ceto politico con l'obiettivo di ottenere il consenso degli elettori e non l'efficienza della gestione. Come anticipato è necessario sottolineare che le particolari esigenze della finanza pubblica, al momento della privatizzazione, richiedevano di massimizzare l'introito della privatizzazione e anche di far sostenere all'acquirente privato l'onere di investimenti rilevanti, in particolare la realizzazione della Variante di Valico tra Bologna e Firenze. Fu questo, secondo Gros-Pietro il principale motivo che causò il prolungamento della concessione fino al 2038 poiché vennero inseriti gli obblighi di investimento necessari, che erano da tempo previsti ma mai realizzati.

Furono formulate proposte anche sulla possibilità di privatizzare la Società suddividendola in tratte, affidando quindi la rete autostradale a più concessionari. Tuttavia, secondo Gros-Pietro, i notevoli investimenti da sostenere rendevano questa opzione inadeguata all'epoca²⁹².

Il costo della Variante di Valico poteva infatti essere coperto, senza eccessivi aumenti di pedaggio sul tratto Bologna-Firenze, solo distribuendolo sull'intera rete e su un periodo molto lungo. Nel presentare al mercato la società da privatizzare, lo Stato si premurò di sottolineare le potenzialità di incremento del traffico nella rete in modo più rapido di quanto fosse previsto a base della concessione per la determinazione del prezzo di vendita. Tuttavia, come già anticipato, la risposta del mercato non fu entusiasmante, infatti a parte gli azionisti di *Schemaventotto* non ci furono altri investitori italiani che accettarono di unirsi alle cordate concorrenti.

Per dire se la privatizzazione può essere considerata un'operazione di successo è necessario osservare se essa sia stata remunerativa per lo Stato e se i clienti ne abbiano beneficiato.

Secondo i vertici di Autostrade la privatizzazione della società fu una delle vendite più riuscite per lo Stato dal punto di vista del prezzo ottenuto rapportato alla redditività fino ad allora espressa dalla società. Come analizzato nel documento a 7 anni il rapporto tra

²⁹¹ Ragazzi, Gros-Pietro, "*Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?*", cit. , pp. 523-524.

²⁹² *Ivi*, pp. 525.

valore riconosciuto all'impresa (Enterprise Value) e margine lordo al momento della privatizzazione è stato superiore rispetto ad alcune altre vendite dello stato italiano²⁹³.

Per quanto riguarda i clienti secondo l'autore è necessario domandarsi se essi ne abbiamo in qualche modo beneficiato. Vi è chi pensa si debba rispondere di no, secondo il sillogismo: "se gli acquirenti e il venditore hanno fatto un affare profittevole allora i clienti sono stati spremuti"²⁹⁴. Tuttavia secondo l'ex Presidente della società è necessario porsi un'altra domanda, ossia se i clienti stavano meglio prima o dopo la privatizzazione e se confrontando la situazione con altri paesi, paghino di più o di meno. Dare una risposta in termini oggettivi a queste questioni non è semplice poiché la soddisfazione dei clienti dipende da molteplici fattori e nella pubblicazione è stata fatta prima un'analisi dei più oggettivi ed in seguito di quelli qualitativi.

Un primo dato importante è il confronto internazionale dei prezzi. Infatti in Europa, come già anticipato, sono presenti tre grandi sistemi autostradali a pedaggio: in Italia, Francia e Spagna. Sono presenti inoltre tratti a pedaggio in Inghilterra e per i mezzi pesanti in Germania e Austria. In questi paesi i pedaggi, espressi come centesimi di euro/km sono maggiori che in Italia come evidenziato dalla tabella²⁹⁵.

Pedaggio medio in €cent/km, per alcuni Paesi europei (anno 2006).

	Veicoli pesanti	Veicoli leggeri
Italia	13,98	5,70
Francia	19,61	6,91
Spagna	16,06	8,19
Inghilterra	23,9	11,9
Austria	32,8	assenti
Germania	14,0	assenti

Fonte: Italia, Aiscat; Francia, dato ASF 2006; Spagna, stime ASETA; Inghilterra, M6 Toll; Austria, ASFINAG; Germania, Toll Collect.

²⁹³ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007, p.18.

²⁹⁴ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit.

²⁹⁵ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. p. 195.

Dopo aver introdotto le tariffe internazionali è necessario analizzare se la loro dinamica sia cambiata positivamente o negativamente in seguito alla privatizzazione.

Uno dei metodi più oggettivi per stabilirlo è il confronto della dinamica delle tariffe con quella dell'inflazione (misurata sul numero indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale elaborato dall'Istat). La formula dei prezzi che vige attualmente fu introdotta nel 1997. Dai dati emerge che tra il 1997 ed il 2000 le tariffe, concordate tra ANAS e *Società Autostrade* ancora sotto controllo pubblico aumentarono in misura superiore rispetto all'inflazione mentre da quando è stata completata l'operazione di privatizzazione il rapporto si è invertito e le tariffe sono rimaste inferiori rispetto all'inflazione. Tuttavia nel corso del capitolo è stata analizzata la questione relativa alla divergenza procedurale e relativa alle modalità di adeguamento delle tariffe che vide contrapposti il Cipe e il Nars da una parte e l'ANAS dall'altra in merito anche ad un'eventuale adeguamento tariffario a compensazione della differenza tra inflazione programmata²⁹⁶ ed effettiva.

Tariffe Autostrade per l'Italia comparate all'inflazione (numeri indice)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tariffa media	100,0	102,3	105,5	107,1	109,0	111,4	113,1	115,7	118,8
Inflazione Istat	100,0	102,0	103,7	106,3	109,2	111,9	115,0	117,5	119,7

Fonte: Autostrade; Istat

²⁹⁶ Tasso di inflazione programmata: è uno strumento introdotto in Italia negli anni Ottanta per mitigare l'inflazione, stabilendo nel documento di programmazione economica finanziaria un "tasso di inflazione ideale" da raggiungere.

Dopo aver esaminato qualche dato quantitativo è interessante notare gli aspetti qualitativi del servizio.

Un primo aspetto preso in analisi dall'autore è relativo alla manutenzione ed in particolare alla pavimentazione del manto stradale. Al momento della privatizzazione la ripavimentazione di ciascun tratto avveniva in media ogni 11 anni, dopo la privatizzazione è prevista la ripavimentazione ogni 5 anni. Inoltre la qualità della nuova pavimentazione è superiore rispetto a quella precedente, infatti è incrementato l'utilizzo di asfalto drenante dopo la privatizzazione con un conseguente aumento della sicurezza. Si è cercato inoltre di promuovere l'uso del Telepass per diminuire le code ai caselli, è stato lanciato un nuovo piano di illuminazione delle gallerie e sono state incrementate le telecamere fisse lungo la rete ed i pannelli di informazioni per i viaggiatori²⁹⁷.

Un'altra importante operazione per la sicurezza è stata l'eliminazione delle aperture lungo gli spartitraffico, sostituite con barriere fisse o mobili. Il risultato di questi accorgimenti è stata una consistente riduzione del tasso di mortalità nelle autostrade negli anni successivi alla privatizzazione. Gros-Pietro sostiene che osservando questi dati non si possa affermare che il servizio sia peggiorato come alcuni commentatori sostennero ma si nota un miglioramento considerando anche la crescente densità di traffico che incrementa i rischi²⁹⁸.

²⁹⁷ Ragazzi, Gros-Pietro, *"Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?"*, cit. , pp. 527.

²⁹⁸ *Ivi*, p. 527.

Indicatori della qualità del servizio per la rete del Gruppo Autostrade nel 7 anni successivi le operazioni di privatizzazione

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasso di Mortalità	1,05	0,9	0,81	0,83	0,7	0,64	0,59	0,52
%Asfalto drenante	16,4	18,9	20,3	24,4	32,5	43,5	55,0	68,6
Cicli rinnovo pavimentazioni (anni)	11	11	12	10	6	6	6	5
Coeff. Aderenza Pavimentazioni	57,7	58,7	61,4	61,2	62,3	63,4	64,7	Na
N. Pannelli a Messaggio Variabile	330	384	385	436	570	716	859	879
N. Linee di Call Center Viabilità	12	12	12	12	12	60	120	120
N. di Esazione Telepass	27,9	32,8	37,6	42,9	46,1	48,6	51,0	53,1
N. di Clienti Telepass (milioni)	1,5	2,1	2,6	3,3	3,9	4,4	4,9	5,4

Fonte: Autostrade per l'Italia, Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007.

Alcuni sostengono che esistano due tipi di imprese che non andrebbero privatizzate, quelle in perdita in quanto dovrebbero essere prima risanate, e quelle che fanno profitti perché venderle rappresenterebbe una perdita per lo Stato²⁹⁹.

A posteriori non può quindi essere considerata una operazione di successo la privatizzazione di una impresa che in seguito alla vendita non genera profitti ma è ancora più criticata la privatizzazione di un'azienda che incrementa notevolmente il suo valore in seguito. Tuttavia questo secondo caso può ritenersi giustificato solo nel caso in

²⁹⁹ B. Curli, "Il vincolo europeo: le privatizzazioni dell'Iri tra commissione europea e governo italiano", in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014, pp.190-191.

cui la società avrebbe potuto ottenere la stessa rivalutazione restando in mano pubblica³⁰⁰.

È lecito domandarsi pertanto se Società Autostrade dovesse essere considerata tra le società da non privatizzare. In merito possiamo analizzare due punti di vista contrastanti: Ragazzi sostiene che il prezzo pagato per la privatizzazione sia stato troppo basso, conseguentemente era lecito aspettarsi la presenza di extraprofitti; Gros-Pietro per contro sostiene che se Autostrade fosse rimasta in mano pubblica non sarebbero stati raggiunti alcuni risultati, tra i quali, la riduzione del 35% del costo nel 2005 rispetto al 1999 per un metro quadro di asfalto drenante.

Nel documento di Autostrade³⁰¹ per avvalorare questa ipotesi, si sostiene che confrontando le voci di costo risulta evidente che spesso nelle società a controllo pubblico il plus-valore non è inferiore rispetto alle aziende private, tuttavia esso non arriva alla bottom line poiché scompare prima “in tanti rivoli di inefficienza”³⁰².

³⁰⁰ Ravazzi, *Le privatizzazioni del gruppo e la liquidazione dell'Iri. Valutazioni, orientamenti, alternative*, cit. pp. 315-316.

³⁰¹ Autostrade per l'Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007, p.11.

³⁰² Ragazzi, Gros-Pietro, “*Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?*”, cit. , p. 532.

3.3) La privatizzazione di un monopolio naturale, delega al privato e rischio regolatorio

Dopo aver ricostruito i fatti relativi alla società Autostrade analizzandone l'organizzazione proprietaria, i risultati raggiunti ed alcuni problemi sollevati, è utile fare qualche considerazione sulle problematiche derivanti dalla delega al privato e le teorie espresse in merito al ruolo di un'Authority indipendente per regolamentare il settore ed i rischi connessi.

Il controllo diretto pubblico per via proprietaria dell'impresa che eroga il servizio, e delega ad un privato regolamentato, rappresentano due modalità alternative con cui l'autorità di governo può garantire alla collettività un servizio che richieda l'accesso a una certa infrastruttura o bene pubblico³⁰³.

In questo quadro la privatizzazione può essere intesa come una soluzione per aumentare la credibilità dell'impegno del regolatore rispetto alle condizioni di fornitura del servizio e dare adeguati incentivi ai soggetti coinvolti.

Secondo d'Antoni "La presenza di regole stabili e di istituzioni di garanzia in grado di dare certezza agli investitori e tutelare al tempo stesso gli interessi dei consumatori è la determinante del successo della privatizzazione di un'impresa in regime di monopolio"³⁰⁴.

Stefano Lucarelli ritiene che per fare in modo che l'attività delle imprese presenti nel settore dei servizi di pubblica utilità conduca all'efficienza sia necessaria una forma di controllo diretto dell'autorità pubblica, tuttavia altri ritengono che sia necessaria un'authority indipendente³⁰⁵.

Alcuni commentatori, prima dell'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti ritenevano infatti che "sul piano dell'analisi economica sia necessario riconoscere che la creazione di un'autorità di regolazione *ad hoc* comporti l'abbandono di una visione

³⁰³ Limodio, *The Highway Concession System in Italy: History, Regulation and Politics*, cit., pp.12-13.

³⁰⁴ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. p. 431.

³⁰⁵ S. Lucarelli, Università di Bergamo, http://www00.unibg.it/dati/corsi/6664/45907-Lucarelli_S_def_4.pdf, data consultazione 23 agosto 2015.

eccessivamente ottimistica che attribuisce al soggetto pubblico la capacità di garantire in modo coerente l'interesse della collettività³⁰⁶.

Secondo questa teoria infatti si rende necessaria un'Authority indipendente poiché, pur essendo la regolamentazione motivata da interesse pubblico, nell'azione di governo potrebbero manifestarsi alcuni problemi. Il rischio è che, in un sistema democratico, il comportamento di un'autorità pubblica potrebbe essere influenzato dalla forza politica di maggioranza. I governi infatti potrebbero avere una diversa visione in merito all'assetto proprietario, agli obiettivi da perseguire e alle politiche di tutela dell'occupazione. Per questi motivi sarebbe giustificata la presenza di un organismo a cui assegnare un compito limitato in termini di obiettivi, garantendo l'indipendenza dall'amministrazione pubblica nel suo complesso e quindi non soggetta alle influenze politiche.

Per quanto riguarda il caso di Autostrade è stato osservato che in generale la regolazione dei concessionari, sarebbe stata meno controversa se questi fossero stati affidati a società a capitale pubblico, che avrebbero potuto utilizzare eventuali extraprofiti a vantaggio degli utenti o per finanziare altri investimenti nell'ambito del settore pubblico. Ciò sarebbe potuto avvenire senza gravare sugli indicatori di finanza pubblica vigenti nell'ambito dell'Unione monetaria, se l'investimento fosse stato effettuato da società escluse dal perimetro della Pubblica amministrazione, come le Infrastrutture Spa o la Cassa depositi e prestiti³⁰⁷.

In questo contesto potrebbe sollevarsi il problema del rischio di collusione tra regolatore e regolato, noto in letteratura come "cattura del regolatore". Questo problema è stato introdotto in particolare da Marco Ponti, il quale ritiene che il rischio di cattura³⁰⁸ nella regolazione costituisca la motivazione principale per la necessità di istituire Autorità indipendenti per regolare i settori in regime di monopolio. Al momento della privatizzazione della società infatti mancava un'autorità indipendente nonostante fosse

³⁰⁶ A. Dixit, "Power of Incentives in Private versus Public Organizations", *American Economic Review*, XX(1997), n.87, pp.378-382.

³⁰⁷ Pezzoli, *Il riassetto del settore autostradale e la concorrenza: le occasioni mancate*, cit. , pp. 94-96.

³⁰⁸ L'espressione Cattura del regolatore è utilizzata con riferimento a situazioni in cui un'agenzia di regolamentazione statale, creata per agire nell'interesse pubblico, agisce invece in favore degli interessi commerciali o speciali dominanti nel settore oggetto della regolamentazione. La conseguenza è la perdita di neutralità, terzietà, e oggettività, delle attività regolatorie, a favore di una interpretazione dei fenomeni e delle dinamiche di mercato vicine a quella dei controllati.

stata auspicata sia nella fase di costituzione delle Autorità esistenti, sia nelle raccomandazioni del vigente Piano generale dei trasporti e della logistica.

Marco Ponti osserva che anche le autorità indipendenti sono spesso soggette a cattura, ma non deve essere dimenticato che queste a differenza degli organi amministrativi ordinari o della sfera pubblica, nascono proprio con l'obiettivo di limitarne i rischi³⁰⁹.

Il caso autostradale in esame è definito da Ponti "esemplare" a sostegno di questa teoria infatti la segreteria tecnica dell'organismo preposto alla regolazione delle tariffe, NARS, espresse un'opinione fortemente orientata alla difesa degli utenti, mentre l'organismo ministeriale concedente, l'ANAS, il ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri ministeri (o parti di questi) sostennero sempre con decisione le posizioni della società regolata.

In sintesi, i rischi di "cattura" sono sempre presenti, e nel caso specifico, Ponti ritiene che "sono stati massimizzati sia da un meccanismo di privatizzazione mal concepito (il mantenimento di una posizione dominante non giustificata da alcuna analisi di economie di scala), sia da una convenzione, stipulata con il concessionario Autostrade, ambigua per molti aspetti, e densa di errori tecnici per altri"³¹⁰.

Un altro problema relativo alla credibilità del regolatore è il cosiddetto rischio regolatorio. Il valore dell'impresa all'atto della privatizzazione dipende infatti dalle attese di profitto degli investitori. Nel caso specifico autostradale, come anticipato, ebbe un ruolo particolarmente rilevante poiché i potenziali acquirenti non avevano garanzie su eventuali limitazioni all'applicazione delle tariffe o sugli investimenti da sostenere. Da questo punto di vista, il fatto che l'impresa sia soggetta a una forma di regolamentazione comporta che sia il governo stesso, nel momento in cui definisce il quadro regolatorio, a determinare il flusso atteso di profitti³¹¹.

L'incertezza riguardo al comportamento del regolatore in risposta alle contingenze economiche o politiche future concorre a rappresentare una fonte di rischio per gli investitori/proprietari dell'impresa privata regolamentata e quindi potrebbe influire sulle offerte di acquisto da parte di soggetti privati³¹².

³⁰⁹ Ponti, *Autostrade: considerazioni aggiuntive di un ex regolatore*, cit. ,pp. 35-38.

³¹⁰ *Ivi*, p. 39.

³¹¹ D'Antoni, *Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade*, cit. pp.432-433.

³¹² G. Blackmon, R. Zeckhauser, "Fragile Commitments and the Regulatory Process", *Yale Journal of Regulation*, n.9 (1992), pp.73-105.

Il rischio regolatorio quindi, poiché dipende dall'incertezza degli investitori rispetto alle decisioni del regolatore, e dal momento che i due soggetti coincidono nel caso di un'impresa pubblica è un problema che si riscontra solamente nell'impresa privata.

Come anticipato il Governo Monti istituì, con decreto legge n.201 del 6 dicembre 2011, L'Autorità di regolazione dei trasporti. Si tratta di un ente indipendente e operante in totale autonomia. Tuttavia L'Autorità non può essere considerata l'autorità indipendente auspicata dai critici, poiché nacque quando si ipotizzava la nascita di una Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali che fu cancellata, infatti ha competenze limitate nel settore autostradale. Tra le funzioni principali è presente quella di garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali.

In particolare per il settore autostradale l'Autorità ha le funzioni di stabilire, per le nuove concessioni i sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione. Inoltre ha il compito di definire gli schemi di concessione che devono essere inseriti nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione di nuove infrastrutture³¹³.

L'Autorità diventò operativa solo a partire dal 15 gennaio 2014³¹⁴ ed il presidente Andrea Camanzi in un articolo del Sole 24 ore si espresse in particolare sulle tariffe autostradali affermando che i rincari avvenuti nelle tariffe autostradali non possono essere imputati ad un difetto di gestione dell'Autorità in quanto non erano ancora operativi, inoltre aggiunge che “ le tariffe devono essere costruite sul riconoscimento di costi efficienti e pertinenti all'impresa, non su qualunque costo”.

Camanzi in un intervento del maggio 2015 chiede una “rilettura sul perimetro delle competenze attribuite all'Autorità in materia stradale anche alla luce delle tendenze recenti degli assetti istituzionali della regolazione indipendente in altri Paesi europei”.

³¹³ Autorità di regolazione dei trasporti, <http://www.autorita-trasporti.it/cosa-fa/>, data di consultazione: 12 settembre 2015.

³¹⁴ Il sole 24 ore, data di consultazione 12 settembre 2015.

3.4) Le motivazioni della privatizzazione. Era necessario?

Come già anticipato le motivazioni principali per cui fu privatizzato l'IRI erano legate alla necessità di risanamento della finanza pubblica per l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea. Tuttavia fu spesso sollevata la questione sulla reale necessità di privatizzare i monopoli naturali del gruppo IRI, Autostrade e Telecom Italia.

Il settore autostradale presentava alcune peculiarità, infatti a differenza del settore delle telecomunicazioni non era un mercato liberalizzato in cui più gestori potevano usufruire dell'infrastruttura di rete, ma erano presenti tratte autostradali che garantivano una posizione pressoché dominante senza la possibilità di concorrenza.

Alcuni critici sostennero che nel 1999, anno di privatizzazione di Autostrade, la finanza dell'IRI era già stata risanata dalle precedenti privatizzazioni e l'Italia era già entrata nell'unione monetaria europea, per cui l'emergenza era stata superata e si sarebbe potuta evitare la privatizzazione, oppure che sarebbe stato possibile realizzarla con una regolamentazione che prevenisse il rischio di extra-profitti³¹⁵.

Ragazzi in particolare sostiene che l'obiettivo di "fare cassa" sarebbe stato raggiunto anche senza vendere la società, attraverso l'emissione di debito da parte della *Società Autostrade* che aveva un'elevata capacità di leva, come dimostrato dall'indebitamento iniziale della stessa *Schemaventotto*, e dall'Opa che nel 2003 caricò su *Autostrade per l'Italia* circa 7 miliardi di euro di debiti, più di quanto abbia incassato l'IRI dalla privatizzazione³¹⁶.

Una condivisa teoria economica prevede che i motivi per cui si può ritenere preferibile, anche nel caso di monopoli naturali, la privatizzazione con l'introduzione di una specifica regolamentazione invece della gestione diretta da parte di un'impresa pubblica sono fondamentalmente tre. Il primo è l'eventuale apertura alla concorrenza, il secondo è la presenza di maggiori incentivi all'efficienza da parte della dirigenza, il terzo è l'esclusione di interferenze politiche nella gestione in particolare del personale³¹⁷.

³¹⁵ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. ,pp.99-100.

³¹⁶ *Ivi*, p. 100.

³¹⁷ A. Boitani. "Privatizzazione e autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: un'analisi economica". *Politica economica- journal of economic policy*, isseu 3 1999, pp. 271-308.

L'ipotesi di fondo è che la gestione privata possa abbassare i costi e che la maggiore efficienza vada a beneficio degli utenti grazie al regolatore pubblico che dovrebbe garantire una equa remunerazione al gestore privato così come un pedaggio non gravoso sull'utenza. Per cui l'obiettivo è aumentare i benefici in termini di benessere collettivo conseguenti da una riorganizzazione concorrenziale e regolatoria che non dipendono dalla natura privata o pubblica dell'impresa.

I sostenitori della privatizzazione ritengono che la gestione privata associata alla presenza di un regolatore pubblico abbia ridotto sostanzialmente i costi, il che come già discusso è vero, tuttavia in risposta si fa notare che i minori costi non si riflessero negli anni seguenti in un beneficio per gli utenti.

Nel caso di Autostrade alcuni commentatori ritengono che data l'impossibilità della presenza di concorrenza, la società abbia acquisito una posizione dominante contravvenendo in questo modo al principio di minimizzazione dei rischi di "cattura", ossia che gli interessi del monopolista prevalgano su quelli degli utenti³¹⁸. Per questo motivo Ragazzi conclude le sue considerazioni sostenendo che la motivazione principale che spinse lo Stato a privatizzare fu quella di "far cassa" preferendo introiti immediati a sostanziosi utili negli anni successivi³¹⁹.

I vertici di Autostrade ritengono che nonostante le critiche sollevate i dati dimostrano che la privatizzazione della società fu una delle più remunerative per lo Stato e, a differenza di altre concessionarie autostradali, furono versati soldi direttamente allo Stato. La privatizzazione come già anticipato ha permesso allo Stato di trasferire a privati l'onere di avviare il piano di investimenti che era bloccato da molti anni.

Secondo Autostrade i motivi del successo della privatizzazione sono in particolare l'incremento di valore dell'Azienda determinato essenzialmente dal miglioramento dell'efficienza gestionale, dalla diminuzione del costo del capitale, dalla riorganizzazione societaria del Gruppo completata nel 2003.

Nicola Limodio sostiene che il nuovo ciclo di investimenti ha favorito alcuni miglioramenti notevoli della qualità tuttavia molte questioni devono essere analizzate

³¹⁸ A. Boitani "Concorrenza e regolazione nei trasporti", *Economia e Politica industriale*, n. 124 (2004), n.124,pp. 271-308.

³¹⁹ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit. 196-198.

criticamente infatti l'approccio privatizzare ora e regolare dopo ha dimostrato di essere dannoso per il benessere pubblico³²⁰.

3.5) La concorrenza nel settore autostradale, problemi emersi e proposte

La concorrenza nel settore autostradale può svilupparsi prevalentemente nella fase di assegnazione di nuove concessioni o per il rinnovo di quelle esistenti. Per questo motivo è possibile l'introduzione di una forma di concorrenza per il mercato³²¹, attraverso il confronto tra le prestazioni economiche dei diversi operatori che gestiscono tratte omogenee.

Andrea Pezzoli in merito sostiene che sia "difficile immaginare la possibilità di concorrenza nel mercato, almeno se ci riferisce alla gestione della rete autostradale in senso stretto"³²². Le diverse tratte autostradali, infatti, non sono sostituibili per l'automobilista e quindi non sono in concorrenza tra loro. Alberto Iozzi osserva che la privatizzazione di Società Autostrade avrebbe potuto essere un'occasione per aprire alla concorrenza per il mercato, tuttavia non furono sfruttate le occasioni per l'introduzione di questa forma di concorrenza³²³.

Come anticipato, durante il processo di privatizzazione della Società fu sollevata la questione sulla possibile suddivisione della rete (circa 60% della rete nazionale) in più tratte gestite da diverse società concessionarie. Alcuni critici ritennero che se Autostrade fosse stata divisa in diverse tratte di lunghezza inferiore sarebbe stato possibile confrontare le variabili economiche di ciascun concessionario, in modo da analizzare quali fossero gestite con maggior efficienza³²⁴. Il Governo D'Alema tuttavia

³²⁰ Limodio, *The Highway Concession System in Italy: History, Regulation and Politics*, cit., p. 14.

³²¹ Concorrenza per il mercato: si intende un meccanismo che metta in concorrenza le imprese per avere il diritto di servire un mercato. Si differenzia dalla concorrenza nel mercato che definisce il processo di competizione che avviene tra le aziende in un mercato concorrenziale.

³²² Pezzoli Andrea, "Il riassetto del settore autostradale e la concorrenza: le occasioni mancate", *Economia pubblica*, n.II (2002), pp. 94-101.

³²³ Benfratello L., Iozzi A. e Valbonesi P., *Autostrade*, cit., pp. 329-364.

³²⁴ Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit.

decise di privatizzare l'intera rete per far fronte agli investimenti previsti di manutenzione ed ampliamento.

In questo contesto è importante notare che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato prima della conclusione delle operazioni di privatizzazione di Autostrade intervenne per definire alcuni punti critici. Nel 1998 infatti su richiesta di ANAS l'Autorità si pronunciò in tema di proroghe delle concessioni autostradali, ai sensi dell'articolo 22 della legge 287/ 1990 e, nel 2000, valutò l'acquisizione di Società Autostrade da parte di Edizione Holding.

L'Autorità sostenne che la proroga ebbe l'effetto di "sottrarre la concessione della gestione di una parte considerevole della rete autostradale al meccanismo concorrenziale che avrebbe trovato applicazione con il ricorso a procedure ad evidenza pubblica"³²⁵. La questione di fondo fu quindi l'assenza di una gara per l'assegnazione della proroga della concessione poiché in questo modo ne avrebbe beneficiato solo l'impresa acquirente al momento della privatizzazione.

Secondo l'Autorità infatti la gara rappresentava il metodo più idoneo per affidare il diritto di servire il mercato in regime di monopolio naturale, creando meccanismi concorrenziali.

L'Autorità invitò inoltre l'ANAS a prendere in considerazione tutte le possibilità per introdurre meccanismi di concorrenza ricordando "là dove la concessione da rinnovare riguardi una parte della rete che, per le sue caratteristiche, si presti ad essere ripartita in più tratte, queste ultime possono essere affidate in gestione a soggetti diversi attraverso il ricorso a meccanismi concorsuali"³²⁶.

Questa affermazione era collegata al fatto che il settore autostradale non sembra caratterizzarsi per l'esistenza di economie di scala tali da rendere necessaria la gestione di più tratte da parte di un'unica impresa.

Si discusse quindi sulla possibile introduzione di una forma di concorrenza comparativa, per cui le prestazioni dei gestori dei concessionari operanti in condizioni "simili" avrebbero potuto essere confrontate. Questo, secondo Pezzoli, avrebbe

³²⁵ Autorità garante della concorrenza e del mercato, <http://www.agcm.it/stampa/comunicati/3568-as135-segnalazione-proroghe-delle-concessioni-autostradali.html>, data consultazione: 3 settembre 2015

³²⁶ Pezzoli, *Il riassetto del settore autostradale e la concorrenza: le occasioni mancate*, cit. , p.97.

permesso di rafforzare l'efficacia dei meccanismi di incentivazione a disposizione del regolatore che, attraverso i risultati del confronto concorrenziale, avrebbe potuto far fronte a lacune informative sui costi³²⁷.

Tuttavia l'attuale convenzione tra Anas e Autostrade per l'Italia³²⁸ impedisce, fino al 2038, l'introduzione di un meccanismo concorrenziale per la parte più rilevante della rete autostradale esistente.

Nel 2010 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in un comunicato stampa rilevò che "i servizi autostradali gestiti dai concessionari sono insoddisfacenti"³²⁹. L'Antitrust per cui ribadì per i futuri rinnovi delle concessioni autostradali la necessità di procedere a selezioni ad evidenza pubblica per la selezione del concessionario, e di limitare durata e ambito delle concessioni.

Su queste basi è possibile affermare che esista una politica concorrenziale che avrebbe potuto essere potenzialmente adottata e che tutt'oggi è oggetto di discussione in previsione del rinnovo delle future concessioni. Pezzoli afferma che si possa parlare di "occasioni mancate" dal momento che non esistevano impedimenti particolari per l'attuazione di una forma di concorrenza per il mercato.

Interessante notare che nel disegno di legge delega per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione si prevede il superamento dell'attuale situazione per il rinnovo delle concessioni autostradali. Questa direttiva europea prevede che per aggiudicarsi nuove concessioni autostradali, una volta scadute le vigenti, sia necessaria una procedura ad evidenza pubblica³³⁰.

³²⁷ *Ivi*, p. 98.

³²⁸ Firmata il 12/10/2007.

³²⁹ Autorità garante della concorrenza e del mercato, <http://www.agcm.it/segnalazioni-competenza/legge-annuale-sulla-concorrenza/3810-legge-sulla-concorrenza-prioritari-interventi-normativi-su-poste-ferrovie-autostrade-e-aeroporti.html>, data di aggiornamento: 9 febbraio 2010, data di consultazione: 5 settembre 2015.

³³⁰ Per procedura ad evidenza pubblica si può definire la procedura principale e necessaria con la quale la pubblica amministrazione svolge la sua attività negoziale nell'individuazione di un contraente per il reperimento sul libero mercato di forniture, servizi e lavori.

3.6) Il settore autostradale europeo, un confronto

Nel 1970 l'estensione della rete autostradale europea era di circa 15.000 chilometri, dei quali 4.461 chilometri in Germania e 3.913 chilometri in Italia. Nel 1980 la rete europea aumentò fino a 28.000km e l'Italia raggiunse i 5900km³³¹. Come si nota dal grafico seguente, dal 1980 in poi l'Italia fu caratterizzata da una crescita modesta della rete paragonata a quella degli altri Paesi europei, in particolare Spagna, Francia e Germania. Dagli anni '80 al 2000 infatti gli interventi si concentrarono in particolare sull'aumento degli standard di qualità e sicurezza. Osservando il grafico emerge la crescita notevole della rete Spagnola a partire dagli anni '80, dopo la fine del regime dittatoriale.

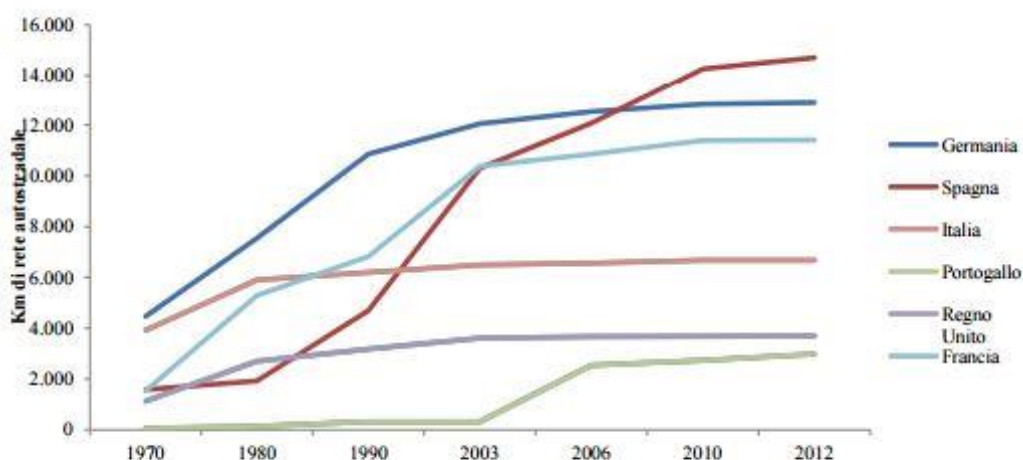


Figura 14. Evoluzione rete autostradale europea
Fonte: dati Eurostat 2012

³³¹ Autorità di Regolazione dei Trasporti, "Primo Rapporto Annuale al Parlamento", http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/07/2_Primo-Rapporto-Annuale1.pdf, data aggiornamento: 16 luglio 2014, data di consultazione: 6 settembre 2015

Il rallentamento della crescita della rete in Italia comportò un aumento della congestione autostradale, rilevabile dal confronto tra la lunghezza della rete e la percentuale di autovetture che circolano nelle autostrade italiane (dato 2013). Il tasso di densità è ricavabile analizzando i chilometri di rete ogni 10.000 autovetture, dai dati si rileva che in Italia questo valore è pari a 1,80 chilometri ogni 10.000 autovetture, inferiore alla media europea, quest'ultima pari a 3,4km.

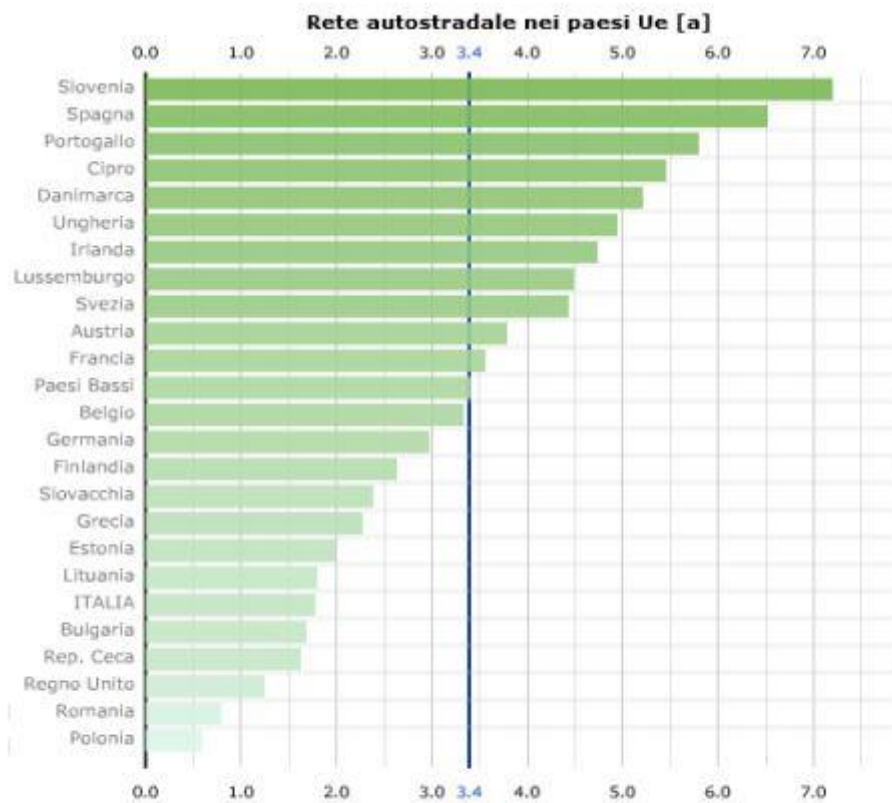


Figura 15. Congestione rete autostradale in Europa
 Fonte: dati Istat 2013

Ne consegue che nel corso degli anni in Europa la rete fu adeguata all'aumento del traffico mentre in Italia questo processo subì un sostanziale rallentamento dopo il 1980. Ciò fu causato in particolare dall'entrata in vigore della legge n.492 del 1975 che bloccò di fatto la costruzione di nuove autostrade³³². Fu attraverso la Legge del 21.12.2001 n. 443 (Legge Obiettivo) che si tentò di rilanciare il settore per recuperare il gap infrastrutturale con gli altri Paesi europei.

Tuttavia è necessario sottolineare che la geografia dell'Italia rese di difficile costruzione nuove reti autostradali, in quanto la superficie quadrata è minore di quella di paesi quali Spagna e Germania che presentano inoltre conformazioni più regolari.

Per quanto riguarda i pedaggi deve essere precisato che in Germania l'utilizzo della rete rimase gratuita per tutti i veicoli fino al 2005 e fu finanziata attraverso gettito fiscale. Nel 2005 fu introdotta la prima tariffa per gli automezzi con peso superiore a 3,5 tonnellate ed ebbe effetti distorsivi in quanto parte del traffico si spostò sulle strade statali senza pedaggio³³³.

Nel Regno Unito uno degli aspetti che caratterizzò lo sviluppo del settore autostradale fu legato al finanziamento tramite accise sul carburante a partire dal 1926. Al giorno d'oggi le accise non rappresentano più una fonte di finanziamento ma i fondi provengono da imposte sui veicoli che garantiscono allo stato circa quattro volte le spese necessarie al sistema stradale per quanto riguarda i veicoli leggeri. La Spagna, come visto, iniziò la costruzione delle autostrade più tardi degli altri maggiori Paesi europei ma oggi è il paese con la rete autostradale più estesa con un'estensione di circa 16.000 chilometri. In Spagna inoltre ogni concessione è affidata tramite gara pubblica, sia per quanto riguarda lavori di manutenzione che di costruzione³³⁴.

³³² Articolo 18 legge n.492 del 1975: Fermo restando il disposto dell'articolo 11 della legge 28 aprile 1971 n. 287, è altresì sospesa la costruzione di nuove autostrade o tratte autostradali e di trafori di cui non sia stato effettuato l'appalto, ancorchè assentiti amministrativamente.

³³³ Albalade, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, cit. pp. 182.

³³⁴ *Ivi*, p. 185.

CONCLUSIONI

Con l'obiettivo di analizzare il processo di dismissione delle partecipazioni detenute dall'Iri nella *Società Autostrade* è stata condotta un'analisi degli elementi critici che hanno caratterizzato la privatizzazione. Sono state consultate e confrontate le fonti disponibili con particolare attenzione alle posizioni, talvolta molto distanti, assunte dai diversi autori ed anche dagli stessi attori del processo.

Mediante la ricostruzione dei principali eventi storici è stato delineato un quadro introduttivo attraverso il quale sono state evidenziate le variabili che hanno determinato le crisi e, successivamente, gli sviluppi del settore. Società Autostrade a partire dagli anni Cinquanta fu protagonista dello sviluppo autostradale e, insieme ad altri gruppi industriali facenti capo all'Iri, contribuì alla crescita economica italiana degli anni '60. In questi anni infatti il Paese si stava avviando all'industrializzazione ed il crescente uso dell'automobile e degli automezzi pesanti per il trasporto delle merci rendeva necessaria una rete di collegamento veloce.

Lo sviluppo autostradale fu quindi caratterizzato dall'intervento pubblico nel settore per sostenere i notevoli investimenti necessari per la costruzione dell'infrastruttura di rete che negli anni del boom economico era la seconda più estesa d'Europa dopo quella della Germania.

Autostrade fu costituita per perseguire l'obiettivo di costruzione di grandi vie di comunicazione e, attraverso la prima convenzione stipulata con l'Anas nel 1956, diventò un'impresa titolare della gestione e dello sviluppo non di una sola tratta viaria ma di un'intera rete autostradale. Il fatto che le imprese private non disponessero dei capitali necessari, o non riconoscessero la convenienza ad investire a causa degli alti costi e dell'incertezza della remunerazione del capitale investito, contribuirono a configurare tale situazione.

Come osservato nel secondo capitolo, il processo di privatizzazione della Società Autostrade fu piuttosto lungo e non privo di ostacoli. Infatti le procedure di privatizzazione, avviate nel secondo semestre del 1996, si conclusero nel 1999³³⁵. Fin dall'inizio ci furono problemi relativi alla scelta del meccanismo di fissazione delle

³³⁵ La privatizzazione si completò ufficialmente a fine 1999 e l'acquirente principale del capitale di Autostrade fu Schemaventotto S.p.A (Edizione Holding, finanziaria della famiglia Benetton), che vinse su un totale di dieci cordate di candidati portando la sua partecipazione al 30% della società.

tariffe, alla durata della concessione ed alla necessità di istituire un'*authority* a garanzia del processo. La Corte dei Conti fu la prima istituzione a fermare lo svolgimento del processo, respingendo la richiesta di registrazione del decreto di approvazione della Convenzione per la proroga della concessione della società fino al 2038³³⁶. All'opposizione della Corte dei Conti si aggiunse quella della Commissione Europea, che ravvisò un comportamento lesivo della concorrenza.

Poiché, come noto, la rete autostradale di un Paese rappresenta uno dei più tipici esempi di monopolio naturale, le iniziali opposizioni, osservate nella ricostruzione storica, dimostrano che la definizione della procedura di privatizzazione è un delicato argomento di discussione in sede politica, che vede protagonisti lo Stato, le imprese concessionarie e le Authority di settore, qualora siano presenti.

L'obiettivo della privatizzazione, come visto, fu quello di contribuire al risanamento del debito pubblico: era presente perciò l'esigenza di massimizzare il prezzo di vendita. Per questo motivo l'adozione di soluzioni regolatorie particolarmente favorevoli alla concessionaria potrebbe essere intesa come una scelta volta ad ottenere un prezzo più elevato dalla privatizzazione. Secondo questa interpretazione, il problema di una regolamentazione troppo rigida e quindi la presenza di un eventuale vincolo all'incremento tariffario avrebbe potuto ridurre gli utili futuri e di conseguenza la cifra che i privati sarebbero stati disposti a versare.

Tuttavia, la presenza di un piano regolatorio poco efficiente, e la mancata istituzione di un'autorità indipendente di regolamentazione, permise alla concessionaria di ottenere profitti molto elevati, inducendo alcuni critici³³⁷ a sostenere che la Società abbia ottenuto extraprofitti.

Un punto importante di discussione è stato infatti l'aumento notevole della redditività di Autostrade nel periodo successivo alla privatizzazione, analizzato nel paragrafo relativo ai bilanci della Società. Numerosi critici ed analisti sostengono che l'aumento di redditività non fu legato al sostenimento di investimenti commisurati a quanto previsto nelle diverse convenzioni ed accordi siglati prima delle procedure di privatizzazione.

³³⁶ La Corte dei Conti rilevò contrasti con i principi di tutela della concorrenza del Trattato di Roma (1957) ed all'applicabilità dell'art. 14 della legge n. 359/1992 sulla proroga delle concessioni alle concessionarie autostradali.

³³⁷ Per esempio: Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, cit.; Benfratello L., Iozzi A. e Valbonesi P., *Autostrade*, cit., pp. 329-364.; Gallo, *Privatizzazione, regolazione tariffaria e performance di Autostrade*, cit.

Un'ulteriore questione analizzata è in quale misura la privatizzazione della Società Autostrade abbia contribuito al risanamento del bilancio pubblico. La cifra complessiva che lo Stato ricavò dalla privatizzazione fu di 8,1 miliardi di euro³³⁸, la più alta delle privatizzazioni dell'IRI. Questa cifra, tuttavia, fu ritenuta inadeguata dai diversi analisti, i quali misero l'accento sull'incremento degli utili negli anni seguenti, con il conseguente rientro dell'investimento in anticipo rispetto alle tempistiche preventivate. Attraverso l'analisi di alcune variabili di redditività è stato possibile inoltre confrontare i costi ed i ricavi prima e dopo le operazioni di privatizzazione con la scoperta di un crescente divario di incremento tra i ricavi ed i costi operativi.

Un problema centrale è l'importanza della presenza di un regolatore che al momento della privatizzazione non fu istituito. Negli anni successivi alla privatizzazione questa mancanza si concretizzò in problemi di incerta attribuzione delle competenze di regolamentazione del settore.

Le competenze di regolamentazione furono infatti assegnate all'Anas sebbene questa potesse trovarsi in una situazione di conflitto di interesse, in quanto era a sua volta gestore di alcune tratte autostradali.

È stato presentato un confronto con i casi internazionali, osservando parziali similarità con la procedura di privatizzazione delle autostrade avvenute in Francia dove, tuttavia, non fu privatizzata un'unica rete autostradale di grandi dimensioni bensì tre gruppi di tratte con estensione superiore ai mille chilometri assegnate a tre diverse concessionarie. In modo simile a quanto avvenne in Italia, anche in Francia il governo fu criticato perché preferì entrate certe anziché l'incasso di utili futuri.

In generale si può affermare che i programmi di privatizzazione delle concessionarie autostradali in Europa raggiunsero l'obiettivo di riduzione del controllo pubblico, rispecchiando una tendenza già in atto anche in altri settori delle public utilities, in presenza di reti infrastrutturali ormai mature e dove quindi le esigenze di investimento riguardavano soprattutto interventi di manutenzione e di ampliamento o potenziamento della rete esistente.

In questo contesto risulta significativo l'esempio di Società Autostrade: infatti, con l'eccezione della Variante di Valico appenninica, i principali interventi programmati

³³⁸ L'incasso per l'IRI nel 1999 corrispondente al controvalore per 86,6% del capitale risultò essere di 6,72 miliardi. Di questi 2,57 miliardi furono versati dal nucleo azionario di controllo guidato da Schemaventotto S.p.A, i restanti 4,18 miliardi furono ricavati sul mercato.

negli anni successivi alla privatizzazione, previsti dalla Convenzione del 1997 e dal IV Atto Aggiuntivo del 2002, riguardarono solo lavori di manutenzione ed ampliamento delle carreggiate.

Attraverso il confronto col caso Telecom Italia è stato possibile analizzare le vicende di un'altra società privatizzata dall'IRI e operante in regime di monopolio naturale. Tuttavia a differenza del settore autostradale, date le diverse caratteristiche del servizio, e per la politica di liberalizzazione intrapresa, fu in quel caso consentito l'accesso al mercato ai concorrenti.

Il processo di privatizzazione di Telecom Italia fu caratterizzato inizialmente da una certa diffidenza da parte dell'imprenditoria italiana: le poche cordate interessate non erano disposte ad investire capitali elevati³³⁹. Questa diffidenza era dovuta all'incerto futuro della società, e i quattro successivi cambiamenti proprietari in pochi anni influirono sugli scarsi risultati. In questo caso il confronto con casi internazionali analoghi ha evidenziato che la Società, gravata da un alto indebitamento, è cresciuta meno dei concorrenti europei.

Un aspetto comune a entrambe le privatizzazioni fu la successiva diminuzione del personale, essendo la tutela dei lavoratori uno dei più evidenti punti di criticità nel passaggio dal pubblico al privato. Nel caso di Società Autostrade questo fenomeno, già in corso prima della privatizzazione, fu collegato in particolare al progresso tecnologico, dal momento che la diminuzione del personale riguardò in particolar modo gli esattori. Nell'analisi critica dei problemi la prima questione analizzata è relativa agli investimenti effettuati da Autostrade, dal momento che non furono dell'ammontare previsto dalle convenzioni stipulate con l'Anas e adeguate dai successivi atti aggiuntivi. Secondo quanto stabilito dalla Convenzione l'aumento dei pedaggi avrebbe dovuto essere collegato agli investimenti. Su questo delicato tema è necessario precisare che furono sostenuti investimenti superiori al miliardo di euro nei primi sette anni di privatizzazione. Tuttavia è stato criticato il ritardo negli investimenti di ampliamento dell'infrastruttura. L'argomentazione sostenuta dalla critica più ostile al gestore privato della rete italiana fu che gli investimenti furono usati come strumento per poter fissare tariffe più elevate.

³³⁹ Tra i primi azionisti ci fu la Ifil della famiglia Agnelli la cui cordata entrò con il 6,75% delle azioni.

La formula *price cap* introdotta nel 1997 permetteva infatti l'aumento delle tariffe attraverso un parametro legato alla qualità dell'infrastruttura, per cui Società Autostrade puntò sull'incremento della qualità e sicurezza delle carreggiate utilizzando asfalto drenante, e anche sull'incremento di altri servizi legati ad assistenza e sicurezza. In questo contesto è stato analizzato criticamente anche il metro utilizzato per quantificare la qualità dell'infrastruttura e del servizio, visti e considerati gli aspetti non del tutto privi di risvolti del metodo di misura.

Su questo argomento si può concludere che gli interventi di ampliamento della rete hanno subito un ritardo rispetto al programma, sebbene si sia registrato un incremento della qualità del servizio e della sicurezza, che fu utilizzato per giustificare maggiorazioni alle tariffe per gli automobilisti.

Un altro elemento importante relativo alla sicurezza è la diminuzione del tasso di mortalità degli incidenti dal 1999 al 2006 di circa il 50%, dovuto però soprattutto alla maggior sicurezza del parco macchine, sebbene non si possa escludere un contributo positivo dovuto al miglioramento della qualità del fondo stradale.

Nel terzo capitolo si è discusso sulla mancata istituzione di un'authority indipendente del settore fino alla fondazione della recente Autorità di regolazione dei trasporti da parte del Governo Monti nel 2011, diventata operativa a partire dal 15 gennaio 2014.

Le funzioni di questa Autorità, tuttavia, non sembrano essere corrispondenti a quelle auspiccate alla fine degli anni '90, in quanto è responsabile del controllo su tutti i settori dei trasporti e non dedicata esclusivamente a quello autostradale.

Per quanto riguarda il tema della concorrenza nel settore, si è parlato di "occasione mancata" poiché secondo alcuni commentatori³⁴⁰ la società avrebbe potuto essere divisa in più tratte assegnate tramite gara. Questa soluzione avrebbe probabilmente contribuito a diminuire i rischi di extraprofitto per un'unica impresa, tuttavia sarebbero potuti sorgere problemi per gli investimenti da sostenere. Sarebbe risultato complesso infatti attribuire l'onere della costruzione di nuove rilevanti tratte, ad esempio la Variante di Valico, ad una società di dimensioni ridotte.

Fu anche per questo motivo, sollevato in particolare da Gros-Pietro³⁴¹, che il Governo D'Alema ritenne la privatizzazione dell'intera rete la soluzione più rapida e

³⁴⁰ A. Pezzoli. (2002)

³⁴¹ Ragazzi, Gros-Pietro, "Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?", cit. , pp. 505-532.

remunerativa per lo Stato. È doveroso osservare che l'affidamento della rete a più concessionari avrebbe permesso di confrontare le variabili economiche in modo da analizzare quali fossero gestite con maggior efficienza.

L'apertura alla concorrenza è considerato uno dei motivi per cui può essere ritenuto preferibile, anche nel caso di monopoli naturali, la privatizzazione anziché la gestione diretta pubblica di un'impresa. Seguendo questa teoria la privatizzazione di Telecom Italia come conseguenza della liberalizzazione del settore può essere considerata una scelta coerente anche alla luce delle politiche simili adottate in alcuni Paesi europei quali Inghilterra e Spagna. Per quanto riguarda Società Autostrade la sua difficile posizione probabilmente avrebbe richiesto forme di regolamentazione più rigide e l'istituzione di una autorità indipendente dedicata prima del completamento del processo. Tuttavia oggi il quadro di regolamentazione del settore autostradale è in continua evoluzione dopo l'introduzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Complessivamente, i risultati favorevoli registrati nel periodo successivo alla privatizzazione possono essere attribuiti al progressivo aumento dei ricavi, alimentato, da un lato, dal buon andamento del traffico e dal parallelo incremento tariffario e, dall'altro, dalla riduzione dei costi. Mentre l'andamento dei flussi di traffico ed il conseguente incremento nei ricavi dipende in maniera molto limitata dall'assetto proprietario pubblico o privato dell'impresa, la riduzione dei costi e l'aumento dei margini aziendali possono essere strettamente collegati a questa.

Al mutare dell'assetto proprietario potrebbero infatti modificarsi i criteri di ripartizione dei possibili profitti tra i diversi stakeholder: infatti l'obiettivo dell'impresa privata è orientato prevalentemente alla massimizzazione del profitto e distribuzione degli utili piuttosto che alla tutela dell'occupazione o applicazione di tariffe inferiori.

Dall'analisi svolta è possibile individuare una difficoltà oggettiva a trovare soluzioni univoche e accettate da tutti gli attori coinvolti nella privatizzazione di Autostrade. Per cui, sebbene la società abbia raggiunto nel periodo successivo alla privatizzazione utili generosi che avrebbero potuto essere dello Stato, il problema di fondo può essere collegato alla lunga durata della concessione, compensata da un incremento del prezzo di vendita piuttosto modesto. Tuttavia è necessario notare che l'adozione di determinate soluzioni per il raggiungimento degli obiettivi di pubblica utilità non è dipeso solamente

dalla gestione privata o pubblica della società, ma anche da norme poco chiare in materia di investimenti da sostenere e di regolamentazione tariffaria.

Bibliografia

Albalade Daniel, *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: success and failure in public private partnerships*, Cheltenham, Elgar Publishing, 2014.

Alzona Gianluigi, Zanetti Giovanni, *Capire le privatizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.

Amatori F., Millward R., e Toninelli P.M, *Reappraising State-Owned Enterprise. A Comparison of the UK and Italy.*, New York, Routledge, 2011.

Artoni Roberto, “Un profilo d’insieme” in *Storia dell’IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza.

Barucci Emilio, “I profili finanziari del processo di privatizzazione. Effetti sui mercati finanziari”, in *Storia dell’IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

Benfratello Luigi., Iozzi Alberto. e Valbonesi Paola., “Autostrade”, *Rivista di politica economica*, Roma, n.3-4 (2006), pp. 329-364.

Blackmon G., Zeckhauser R., “Fragile Commitments and the Regulatory Process”, *Yale Journal of Regulation*, N. 9 (1992), pp.73-100.

Bonanni A., “Van Miert: Italia fuorilegge sull’Iri”, *Archivio storico Corriere della Sera*, 4 ottobre 1997, p. 23.

Bortoluzzi Paolo, Brunetti Giorgio, *Benetton. Da United Colors a Edizione Holding*, Milano, Isedi, 2004.

Cavazzuti Filippo, “Le privatizzazioni degli anni Novanta: l’Iri tra parlamento, Governo e dintorni” in *Storia dell’IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

Cozzoli Vito, *Un decennio di privatizzazioni: la cessione di Telecom Italia*, Napoli, Giuffrè, 2004.

Curli Barbara, “ Il vincolo europeo: le privatizzazioni dell’Iri tra commissione europea e governo italiano”, in *Storia dell’IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

D'Antoni Massimo, “Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

De Dario Vico, “l'ultima privatizzazione di Prodi”, *Corriere della Sera*, 1 luglio 1994, p.21.

Devillanova Carlo, “Il quadro macroeconomico negli anni Novanta” in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

Dixit A., “Power of Incentives in Private versus Public Organizations”, *American Economic Review*, XX(1997) ,n.87, pp.378-382.

Engel Eduardo, Fischer Ronald, Galetovic Alexander, *Privatizing highways in Latin America: it is possible to fix what went wrong?*, Yale University center discussion paper, n.886, (2003).

Gallo Riccardo, “Privatizzazione, regolazione tariffaria e performance di Autostrade”, *Economia e politica industriale*, vol. XXXIV, (2007), pp. 115-129.

Giavazzi Francesco, “Sui debiti Iri ci giochiamo l'Europa”, *Archivio storico Corriere della Sera*, 13 febbraio 1996, p.17.

Gnudi Piero, “Le privatizzazioni dell'IRI: eredità di una cultura d'impresa”, *L'industria*, vol. XXII (2001), pp. 255-263.

Grimaldi Raffaele, Laurino Antonio, “*The process of highway privatization in Italy and Japan, Scientific Meeting of the Italian Society of Transport Economic*”, *MPRA Paper*, (2010).

Lanzi Diego, Carassiti Massimiliano, *Regolamentazione price cap e problemi di efficienza*, *L'industria*, vol. XXI (2000), pp. 289-326.

Limodio Nicola, “The Highway Concession System in Italy: History, Regulation and Politics”, *Policy research working papers*, vol. 5567 (2001).

Mariotti Sergio, “Politiche di privatizzazione e competitività dell'industria italiana”, in *Storia dell'IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

Meletti Giorgio, “Il governo si divide sulla privatizzazione di Autostrade”, *Corriere della Sera*, 16 gennaio 1998, p. 27.

Meletti Giorgio, “Privatizzazioni, Ciampi tira dritto”, *Archivio storico Corriere della Sera*, 5 febbraio 1997, p.6.

Monteleone F., *Storia della radio e della televisione in Italia. Un secolo di costume, società e politica*, Padova, Marsilio Editori, 2001.

N.D “Ciampi prepara la cessione di Autostrade”, *Archivio storico Corriere della Sera*, 30 gennaio 1997, p.25.

N.D, “un’occasione perduta per l’Italia”, *La Repubblica*, 25 Novembre 2013.

Petrini Roberto, “L’Iri nei tre anni fatali: la crisi del Paese e la svolta delle privatizzazioni (1990-1992), in *Storia dell’IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

Pezzoli Andrea, “Il riassetto del settore autostradale e la concorrenza: le occasioni mancate”, *Economia pubblica*, n. II (2002), pp. 94-101.

Ponti Marco, “Autostrade: considerazioni aggiuntive di un ex regolatore”, *Economia pubblica*, XXI (2004), n.IV , pp. 35-44.

Ragazzi Giorgio, Greco Andrea, “History and regulation of Italian highways concessions”, *Transportation Economics*, vol.XXV (2005), pp. 121-133.

Ragazzi Giorgio, Gros-Pietro Gian Maria, “Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?”, *L’industria*, XXVII (2006), pp. 505-532.

Ragazzi Giorgio, *I Signori delle autostrade*, Bologna, il Mulino, 2008.

Ravazzi Piercarlo, “Le privatizzazioni del gruppo e la liquidazione dell’Iri. Valutazioni, orientamenti, alternative”, in *Storia dell’IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

Rizzo Sergio, “ I pedaggi in autostrada? Dalle privatizzazioni sono saliti del 65%”, *Corriere della Sera*, 13 gennaio 2014, p.11.

Satta Filippo, “ I profili istituzionali del processo di privatizzazione”, in *Storia dell’IRI. Crisi e privatizzazione*, vol. IV, R. Artoni, Roma-Bari, Sedit-Laterza, 2014.

Tamburello S., “Per l’Iri una fine che è un successo”, *Archivio storico Corriere della Sera*, 29 giugno 2000, p.23.

Centro Studi Confindustria, *Tendenze dell’industria italiana: i settori di attività economica nel 2004*, Roma 2005.

Mediobanca R&S, *Le privatizzazioni in Italia dal 1992*, 10 ottobre 2000.

Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Libro bianco sulle privatizzazioni*, aprile 2001.

Sitografia

Autostrade per l’Italia, *Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf, 03/2007.

AGCOM, http://www.agcom.it/documents/10179/15042/03_Relaz_part01.pdf, data di consultazione 20 Marzo 2015.

Archivio storico IRI, <http://www.archivistoricoiri.it/index/>, data di consultazione 24 marzo 2015.

Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 19/2012/G, www.cortedeiconti.it, 20 dicembre 2012, data di consultazione: 22 aprile 2015

Centro MAAS, Archivio storico IRI, <http://www.maas.ccr.it/ArchivioIRI/archivio/TestoIRI/>, data di consultazione 24 marzo 2015.

ACS, IRI, AU, Presidenza, Appunto per la presidenza Tedeschi, *Documento riassuntivo (Intesa Andreatta-Van Miert)*, 27 maggio 1997, p.4., data di consultazione 21 marzo 2015

Caruso E., http://www.impresaoggi.com/it2/60iri_tra_conservazione_e_privatizzazioni, p.3 data di consultazione, 15 maggio 2015.

SoldiOnline.it, <http://www.soldionline.it/guide/glossari/finanza-enterprise-value>. Data di consultazione, 19 maggio 2015.

Anas, www.stradeanas.it, data consultazione: 25 luglio 2015.

Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, www.programmazioneconomica.gov.it, data consultazione: 25 luglio 2015.

Cipe, http://www.cipecomitato.it/it/il_dipe/strutture_tecniche/nars.html, data consultazione 25 luglio 2015.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Incontro tra il Ministro delle Infrastrutture Antonio di Pietro e la Commissarie UE alla Concorrenza Neelie Kroes, in <http://www.borsaitaliana.it/bitApp/view.bit?lang=it&target=StudiDownloadFree&filename=pdf%2F57379.pdf>, data di consultazione: 08 settembre 2015

PostiglioneA., <http://www.alessiopostiglione.com/autostrade-ecco-perche-i-pedaggi-aumentano-intervista-a-marco-ponti/>, data consultazione 27 luglio 2015.

The Japan Times, <http://www.japantimes.co.jp/news/2008/12/16/reference/a-highway-system-that-ever-exacts-toll/#.VdxwOfbtmko>, data di consultazione: 20 agosto 2015.

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, www.agcom.it, data consultazione: 09 agosto 2015

Il Sole 24 ore, “Dalla Stipel a Colaninno e Tronchetti Provera, fino agli spagnoli: la parabola di Telecom Italia”, 24 settembre 2013.

Cinzia Meoni, <http://www.panorama.it/economia/opinioni/telecom-italia-storia/>, 24 settembre 2013.

S. Lucarelli, Università di Bergamo, http://www00.unibg.it/dati/corsi/6664/45907-Lucarelli_S_def_4.pdf, data consultazione 23 agosto 2015.

Autorità di regolazione dei trasporti, <http://www.autorita-trasporti.it/cosa-fa/>, data di consultazione: 12 settembre 2015.

Autorità garante della concorrenza e del mercato, <http://www.agcm.it/stampa/comunicati/3568-as135-segnalazione-proroghe-delle-concessioni-autostradali.html>, data consultazione: 3 settembre 2015.

Autorità garante della concorrenza e del mercato, <http://www.agcm.it/segnalazioni-competenza/legge-annuale-sulla-concorrenza/3810-legge-sulla-concorrenza-prioritari-interventi-normativi-su-poste-ferrovie-autostrade-e-aeroporti.html>, data di aggiornamento: 9 febbraio 2010, data di consultazione: 5 settembre 2015.

Autorità di Regolazione dei Trasporti, “Primo Rapporto Annuale al Parlamento”, http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/07/2_Primo-Rapporto-Annuale1.pdf, data aggiornamento: 16 luglio 2014, data di consultazione: 6 settembre 2015.