



Dipartimento di Impresa e Management

Economia e gestione dei servizi di pubblica utilità

Natura e trasformazioni dei servizi di
pubblica utilità: la liberalizzazione del
settore ferroviario italiano

RELATORE

Prof. Donato Iacovone

CANDIDATO

Samuele Maria Tremigliozi

MATR. 194341

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

Indice

INTRODUZIONE.....	1
--------------------------	----------

CAPITOLO PRIMO

LA NATURA E LE CARATTERISTICHE DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA’

1.1 I servizi di pubblica utilità.....	3
1.1.1 L’ origine normativa.....	4
1.1.2 Le tipologie di servizi di pubblica utilità.....	6
1.1.3 La disciplina di finanziamento ai Servizi d’Interesse Generale.....	8
1.1.4 Il concetto di produzione e le scelte produttive nelle aziende di servizi pubblici.....	13

CAPITOLO SECONDO

LE FORME DI MERCATO DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA’: DA STATO “IMPRENDITORE” A STATO “REGOLATORE”

2.1 Settore pubblico e forme di mercato.....	16
2.1.1 I limiti della concorrenza.....	17
2.1.2 Il monopolio naturale.....	17
2.2 L’evoluzione storica dei servizi di pubblica utilità.....	19
2.2.1 I limiti della visione keynesiana.....	19
2.2.2 I limiti e le critiche al Welfare State.....	22
2.2.3 “Reaganomics” e “Thatcherismo”: la morte del Welfare State.....	26
2.3 Le caratteristiche dei servizi di pubblica utilità in Italia.....	30

2.3.1 Le trasformazioni strutturali e normative delle aziende eroganti pubblici servizi in Italia.....	30
2.3.2 Liberalizzazione e privatizzazione.....	32
2.3.3 Le Autorità indipendenti in Italia.....	33

CAPITOLO TERZO

LA LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE FERROVIARIO IN ITALIA: IL CASO “TRENITALIA S.p.A.” E “NTV S.p.A.”

3.1 La liberalizzazione del settore ferroviario in Italia.....	36
3.1.1 Le questioni alla base del processo di liberalizzazione.....	37
3.1.2 L'introduzione di un nuovo quadro normativo.....	38
3.2 I principali attori nel settore ferroviario italiano.....	41
3.2.1 Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Trenitalia S.p.A.....	41
3.2.2 Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A.: da Zero a Italo.....	43
3.3 Il mercato dell'Alta Velocità: il confronto tra Trenitalia S.p.A. e NTV S.p.A.....	44
3.3.1 Le infrastrutture.....	44
3.3.2 I servizi AV e gli effetti della concorrenza.....	45
3.3.3 Le critiche e i limiti dell'assetto concorrenziale nel settore ferroviario.....	51
3.4 Analisi delle conseguenze economiche e finanziarie della liberalizzazione per principali attori nel settore ferroviario.....	54
CONCLUSIONI.....	58
BIBLIOGRAFIA.....	60
SITOGRAFIA.....	61

INTRODUZIONE

Il fine del seguente testo è comprendere la natura e gli aspetti distintivi dei servizi di pubblica utilità. Questi svolgono una funzione di grande rilevanza sociale ed accompagnano l'individuo in ogni fase della sua esistenza. Costituiscono un elemento imprescindibile per l'autodeterminazione dell'uomo e contribuiscono allo sviluppo di una morale sociale, finalizzata a promuovere libertà ed uguaglianza.

L'elaborato si compone di tre capitoli. Il primo capitolo si propone di delineare le caratteristiche fondamentali dei servizi di pubblica utilità, ragionando sulla rilevanza del tema per i governi degli Stati moderni. In esso verrà compiuta un'attenta analisi sulle radici normative nazionali e comunitarie, studiando le singole fattispecie e fonti normative messe in campo dalla disciplina europea. Verrà condotto uno studio sulle modalità di finanziamento dei c.d. Servizi d'Interesse Generale, definendo i limiti imposti dal legislatore comunitario oltre i quali viene seriamente osteggiata la concorrenza, a danno dell'economia internazionale. Il capitolo, nella sua parte conclusiva, analizza le scelte produttive nelle aziende eroganti servizi di pubblica utilità, sottolineando le analogie e le differenze con le altre realtà imprenditoriali, fondate sulle particolari finalità extraeconomiche che contraddistinguono le aziende di pubblici servizi.

Il secondo capitolo analizza la natura e le condizioni endogene ed esterne dei differenti regimi economici, portandone alla luce vantaggi e svantaggi, nonché la loro conformità alla natura dei servizi di pubblica utilità. Vengono illustrate le condizioni di esistenza e funzionamento della concorrenza perfetta e del monopolio, ponendo l'accento sulla capacità dei policy maker di definire il connubio ideale tra queste due visioni così divergenti. La seconda parte del capitolo si fonda su un'approfondita analisi storica, in riferimento alle modalità ed alle ideologie alla base delle quali vennero concepite le linee guida per l'erogazione dei servizi pubblici. All'interno del capitolo sono osservati gli stravolgimenti politici che hanno caratterizzato il XX secolo in Europa e negli Stati Uniti, a seguito delle battaglie ideologiche tra neoliberalisti e seguaci della visione Keynesiana, tracciando le fasi del ciclo di vita del fenomeno del Welfare State. Concludendo vengono trattati le caratteristiche e le trasformazioni salienti che hanno colpito i pubblici servizi

nel corso del processo di privatizzazione e liberalizzazione che ha investito l'Italia al termine del secolo scorso.

Il terzo capitolo è incentrato sullo studio del settore ferroviario italiano e delle vicende che lo hanno segnato a partire dagli albori del '900. In riferimento ad esso, viene dedicata particolare attenzione agli eventi che hanno portato alla liberalizzazione ed introduzione di un mercato concorrenziale. Il capitolo offre un'interessante analisi dei principali player del mercato dei trasporti ferroviari, che si propone di comprendere i legami dell'incumbent con lo Stato Italiano delineando, le modalità attraverso le quali la concorrenza viene installata. A seguito di un approfondimento sui servizi erogati e sull'interdipendenza tra i competitor e gli organi di vigilanza, il capitolo termina con un'analisi sulle condizioni finanziarie delle aziende operatrici del servizio ferroviario e sui gli aspetti chiaroscurali ottenuti con il processo di liberalizzazione.

CAPITOLO PRIMO

LA NATURA E LE CARATTERISTICHE DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ'

1.1 I servizi di pubblica utilità

L' amministrazione dei servizi di pubblica utilità costituisce uno dei temi più impellenti e rilevanti per gli Stati moderni e ricopre una posizione considerevole negli obiettivi e nella visione di ogni schieramento politico. Da sempre al centro di dibattiti e controversie di carattere etico, sociale ed economico, i pubblici servizi hanno mutato le loro caratteristiche formali e sostanziali, adattandosi agli stravolgimenti endogeni e contestuali non solo di carattere economico e politico, ma anche tecnico e tecnologico, finalizzato ad un soddisfacimento efficace ed efficiente delle esigenze polimorfe a cui essi sono rivolti.

La definizione di servizi di pubblica utilità comunemente accettata li identifica come quell'insieme di settori che incorpora ed offre beni materiali ed immateriali, riconosciuti di pubblica utilità e, in quanto tali, oggetto di competenza della Pubblica Amministrazione, la quale ne assicura una produzione ed un' erogazione tali da garantire ed assicurare a tutti i cittadini ed alle utenze interessate un uso libero, privo di qualsivoglia frizione, disparità e distinzione di carattere economico, territoriale e temporale. Tale esplicitazione, classifica i pubblici servizi come una categoria ampia ed aperta, orientata ad annoverare prodotti fisici e servizi valutabili ed identificabili come essenziali, secondo la formazione e l'inclinazione politica dei governi nazionali e pertanto suscettibili e meritevoli di una pervasiva attività finalizzata al controllo e alla custodia degli interessi pubblici e collettivi.

Le difficoltà dei governi nella determinazione delle caratteristiche strutturali e fenomeniche dei servizi di pubblica utilità, negli anni, non hanno tardato a manifestarsi, portando alla luce la complessità di compiere scelte gestionali ed organizzative che garantiscano, da un lato, una piena efficienza nell'erogazione dei servizi, dall' altro, un'insindacabile economicità nell'amministrazione delle risorse. Tale peculiarità ha reso immancabilmente ermetico il sentiero che i vari governi susseguiti avrebbero dovuto

intraprendere, cedendo terreno fertile ad animati scontri nei quali si è dibattuto riguardo alle forme ed ai confini dell'attività statale e dell'intervento pubblico in qualità di fornitore predominante dei pubblici servizi. Le trasformazioni e le vicende sociali e politiche stanno portando ad una visione convergente, di carattere internazionale e comunitario, tale da esaltare principi fondati su un'economicità di gestione e parsimoniosa allocazione delle risorse fisiche e sulla volontà condivisa di garantire, diffondere, preservare le regole della libera concorrenza per tutte le attività riguardanti i pubblici servizi, anche se fornite da imprese pubbliche.

1.1.1 L'origine normativa dei servizi di pubblica utilità

Nella normativa italiana, la rilevanza dei pubblici servizi e la dedizione a garantire la loro funzione sociale e collettiva, è presente anche all'interno della Costituzione. Gli artt. 41-47 svelano la *ratio* costituzionale finalizzata alla regolazione dei rapporti economici, attraverso l'esito di un fruttuoso compromesso tra parti aventi idee divergenti all'interno dell'Assemblea Costituente. Ciò che appare chiaro e distinguibile è la presenza di un interesse da parte del legislatore di preservare e tutelare la libera iniziativa economica privata, contemporaneamente mitigata, in maniera variabile e discrezionale, dalla presenza di interventi pubblici, i quali non avrebbero in alcun modo potuto svilire le aree di libertà ed autonomia economica. Sorge, dunque, l'interesse dello Stato affinché la libera iniziativa economica non si ponga in una posizione di ostruzione o contrasto all'utilità sociale. L'adesione dell'Italia alla Comunità Economica Europea ha permesso l'introduzione, all'interno del delicato rapporto tra intervento pubblico ed autonomia economica privata, di principi quali la tutela del libero mercato e della libera concorrenza, la quale ha trovato posto nel testo costituzionale (modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione, all'art. 117, II comma, lett. e), specificatamente come materia oggetto di esclusiva competenza dello Stato.¹ Nonostante in Italia i tentativi di porre in essere una programmazione nazionale siano capitolati nel breve termine, il legislatore ha comunque provveduto a mettere in atto politiche di interventi settoriali, di fronte ad esigenze di chiaro interesse e rilevanza pubblica. Nasce, così, la declinazione di "Stato

¹ Cfr. Claudio Rossano (2012), *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, Jovene editore

imprenditore”, il quale, intervenendo ed operando attivamente nella sfera economica nazionale, ha prodotto beni e servizi finalizzati a garantire l’interesse e l’utilità collettiva.

In particolare, ai sensi dell’art. 43 della Costituzione, attraverso la nazionalizzazione delle imprese, è ben esplicitata la facoltà dello Stato di intervenire sulla natura aziendale di particolari realtà adibite all’erogazione di servizi pubblici essenziali e di interesse globale e comunitario. L’intervento pubblico è, quindi, sempre diretto e tangibile, laddove si materializzi qualsivoglia minaccia di lesione degli interessi pubblici.²

Anche a livello comunitario si ammettono due tendenze apparentemente divergenti ed in contraddizione, le quali, da un lato esortano alla conservazione e promozione di un libero mercato e dall’altro concedono, seppur con riserva, vasti poteri allo Stato per preservare l’integrità dell’interesse pubblico. L’art. 36 della carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, riconosce ed accetta le “legislazioni e le prassi nazionali”³ laddove vi sia una particolare tutela e riconoscimento di una coesione comunitaria, finalizzata al pieno e libero accesso a servizi reputati essenziali ed indispensabili per il cittadino.

Il carattere apparentemente contraddittorio, presente nella Costituzione italiana, si ripresenta in simili fattezze anche nella disciplina comunitaria. “In considerazione dell’importanza dei servizi di interesse economico generale nell’ambito dei valori comuni dell’Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale”⁴, la disciplina che regola la concorrenza e il libero mercato non ha carattere perentorio, ma risulta essere fortemente mitigata dal raggiungimento dei fini sociali e dal rispetto dei valori su cui l’Unione Europea è imperniata. Arricchisce oltremodo la *ratio* comunitaria l’ex art. 86 del TCE (Art. 106 TFUE), il quale prevede una deroga al principio della concorrenza “nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in

² In realtà, l’unico intervento di espropriazione di imprese si realizzò con la L. 6.12.1962 n. 1643, relativamente alle realtà aziendali eroganti energia elettrica, con la nascita dell’Ente Nazionale dell’Energia Elettrica (ENEL) convertito successivamente in società per azioni con l’art. 15 D.L. 11.7.1992 n. 333, con unico azionista il Ministero del Tesoro. Tale condizione resistette fino al 1999, anno in cui venne applicata la direttiva 96/92 che decretò la liberalizzazione del mercato.

³ Cit. Art. 36, Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea

⁴ Cit. Ex Art. 16, Parte prima, Trattato istitutivo della Comunità Europea (Art 14 TFUE)

linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”.⁵ La rilevanza delle attività economiche che offrono servizi di pubblica rilevanza costituisce, anch’essa, l’ossatura della realtà comunitaria e, in quanto tale, risulta essere meritevole di tutela e di specifica elaborazione e trattazione ad opera del legislatore.

1.1.2 Le tipologie di servizi di pubblica utilità

La disciplina dei servizi di pubblica utilità risulta essere notevolmente complessa ed articolata. Da sempre si è sentito il bisogno compiere delle distinzioni all’ interno di ciò che generalmente viene identificato con l’appellativo universalmente valido di “pubblici servizi”. Seppur quest’ultimi condividano numerose caratteristiche genotipiche e strutturali, differiscono per numerosi aspetti, i quali, per una corretta gestione ed amministrazione, sono meritevoli di un’adeguata classificazione e riconoscimento.

A livello comunitario l’espressione “servizi pubblici” non è utilizzata, in quanto considerata come una semplificazione, che non tiene conto degli aspetti divergenti e differenzianti, che tali servizi manifestano. Questa formulazione viene sostituita con il termine “Servizi di Interesse Generale” (SIG), i quali sono designati all’ adempimento di attività che la Pubblica Amministrazione ritiene inalienabili ed indispensabili per la collettività, andando a soddisfare esigenze specifiche e talvolta cangianti nel tempo. I SIG si differenziano, in primis, in quanto essi risultano essere categoricamente necessari ed inderogabili, anche in una condizione di non profittabilità del mercato di riferimento, in secundis poiché devono rispettare l’impegno di servizio pubblico, per rispondere alla funzione speciale a cui sono preposti.

Un’ ulteriore distinzione riguarda la presenza o meno della natura economica del SIG in analisi. Nonostante ogni SIG assolva una funzione sociale, vengono identificati Servizi di Interesse Generale contraddistinti da un carattere ed una natura economica, mancante e sconosciuta ad altri. Tale differenziazione si manifesta con distinzione tra “Servizi di Interesse Economico Generale” (SIEG) e “Servizi di Interesse Non Economico Generale” (SINEG). Ai primi appartengono tutte le attività economiche i cui rendimenti e *performance* contribuiscono attivamente all’ interesse pubblico generale, contemporaneamente ai secondi appartengono attività non classificabili direttamente

⁵ Cit. Art. 106 TFUE

come economiche, ma che sono imperniate sul soddisfacimento di interessi pubblici e collettivi. Per chiarire, costituiscono un esempio di SINEG le funzioni riguardanti l'autorità pubblica quali, ad esempio, forze armate, di pubblica sicurezza, giustizia, difesa, sistema sanitario nazionale e scolastico. La distinzione tra SIEG e SINEG risiede, dunque, nella tipologia di attività svolta. La Corte di Giustizia Europea ha dichiarato che qualsiasi attività, consistente nell'offrire beni e servizi in un mercato, costituisce attività economica. Al contrario, non acquista tale identificazione l'attività che si pone al di fuori del mercato. Ciò che risulta rilevante sottolineare è che il carattere del Servizio d'Interesse Generale può dipendere anche dalle modalità attraverso le quali suddetto servizio è organizzato nello Stato membro preso in analisi, comportando una differenziazione di determinati servizi da uno Stato ad un altro. La classificazione di un servizio può mutare nel tempo, rendendo in un futuro, un'attività definibile fuori dal mercato, un'attività economica.

Generalmente, l'identificazione del carattere economico di una determinata attività avviene a livello nazionale o locale. Le autorità pubbliche degli Stati membri dispongono di un vasto e cospicuo margine di manovra e discrezionalità nella definizione dei Servizi d'Interesse Economico Generale. Nonostante ciò, la facoltà delle autorità pubbliche nazionali, regionali o locali, di chiarire la natura e la portata del SIG, è mitigata da un'apposita Commissione e dalla Corte di Giustizia Europea, la quale svolge una funzione contemporaneamente di vigilanza e correttiva nei casi previsti da trattati e direttive comunitarie.

All'interno della disciplina dei SIEG, assumono un particolare spessore un insieme di settori cosiddetti "armonizzati", ossia regolati da una specifica disciplina comunitaria volta a garantire l'armonizzazione delle disposizioni nazionali, la liberalizzazione, nonché l'apertura, a mercati concorrenziali. Con riferimento servizi c.d. armonizzati prende vita l'identificazione del "servizio universale". Quest'ultimo è stato definito dal diritto comunitario come "un insieme, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile"⁶. Gli obblighi di servizio universale si riferiscono specificatamente alla necessità di assicurare la continuità e la

⁶ Cit. Direttiva 97/33/CE del 30 giugno 1997, art. 2, comma 1, lett. g)

qualità del servizio, senza tralasciare la tutela degli utenti e consumatori e l'accessibilità delle tariffe. Tali obblighi, definiti a livello europeo come parte integrante della liberalizzazione del mercato, garantiscono che alcuni servizi di pubblica utilità siano disponibili permanentemente ed ininterrottamente per tutti i consumatori e gli utenti di uno Stato membro, a prescindere dalla loro localizzazione geografica, ad un determinato livello di qualità e ad un prezzo abbordabile, abbattendo qualsivoglia differenza di condizione sociale ed economica dei cittadini.⁷

Costituiscono un'ulteriore tipologia di Servizi d' Interesse Generale i c.d. "Servizi Sociali d'Interesse Economico" (SSIG). Essi assicurano ad ogni persona il godimento dei diritti fondamentali quali la dignità, l'integrità della persona ed un consistente livello di protezione sociale. I SSIG possono avere carattere economico e non economico e per entrambi vige la disciplina nota per i SIEG e i SINEG. In particolare, possono identificarsi due differenti tipologie di Servizi Sociali: i primi costituiscono regimi legali e complementari di protezione sociale, i quali, in genere, coprono i principali rischi e le maggiori vicissitudini dell'esistenza umana (salute, invecchiamento, invalidità); i secondi, al contrario, costituiscono esempi di servizi sociali prestati direttamente alla persona, quali i servizi di formazione ed occupazione, edilizia popolare, assistenza e cure mediche di lungo termine. Per quest'ultimi si tratta di servizi organizzati a livello locale e fortemente subordinati dal finanziamento e sussidio pubblico⁸.

1.1.3 Il finanziamento dei Servizi d' Interesse Generale

Il finanziamento dei SIEG risulta essere notevolmente mutevole sulla base delle ampie discrezionalità ed autonomie concesse agli Stati membri. Le autorità pubbliche creano

⁷ . Il servizio universale è stato introdotto in Italia con il D.P.R. del 19 settembre 1997 n. 318, ed applicato, attraverso successivi atti legislativi, al settore delle Telecomunicazioni, della Comunicazioni postali, ferroviarie, marittime ed aree. In generale, secondo la legge italiana, esso è volto a sostenere una situazione che comporta degli oneri a carico di un gestore pubblico o privato che eroga servizi di pubblica utilità, per i quali sia sostanzialmente impossibile operare in condizione di equilibrio economico, ma che si ritiene, tuttavia, inderogabile e necessario garantire alla collettività, anche con meccanismi di sostegno e compensazione finanziaria di origine pubblica.

⁸ Cfr. www.politicheeuropee.it

vantaggio per i prestatori di SIEG attraverso sovvenzioni e agevolazioni di carattere fiscale o concedendo loro diritti speciali o esclusivi, purché questi non eccedano quanto ritenuto necessario per assolvere la funzione di SIEG in condizioni economiche sostenibili.

È rilevante sottolineare che nel caso in cui un'attività economica incida sugli scambi tra gli Stati membri, viene adottata la disciplina relativa alla concorrenza ed in particolare le norme riguardanti gli aiuti di Stato. Ai sensi dell'art. 108 TFUE (ex art. 88 del TCE) *“La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno”*. Inoltre *“Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato”*.⁹ Risulta, dunque, chiaro come la Commissione Europea goda della competenza esclusiva di controllare e filtrare gli aiuti di Stato, verificando la compatibilità del finanziamento del SIEG con la disciplina vigente e controllando che tale sovvenzione non risulti essere distorsiva della concorrenza e del corretto e regolare funzionamento del mercato. All'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea non sono presenti definizioni esplicite di aiuti di stato. L'articolo 107, paragrafo 1, si limita ad esprimere il divieto perentorio di adottare qualsivoglia soluzione economica che possa ledere o *“falsare la concorrenza”*. Ciò che risulta essere più chiaro e tangibile sono le condizioni affinché si possano porre in essere aiuti di Stato. Perché venga riconosciuta la sussistenza di un aiuto di Stato (previo riconoscimento dalla Commissione della compatibilità con la disciplina vigente), debbono verificarsi congiuntamente le seguenti condizioni:

- a. gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;

⁹ Cit. Art. 108 TFUE, II comma (ex Art. 88 TCE)

- b. gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- c. gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;
- d. gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;
- e. le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.¹⁰

Costituiscono aiuti non soltanto le prestazioni quali, ad esempio, concessione diretta di somme di denaro, ma anche ogni forma di intervento pubblico finalizzato ad alleggerire gli oneri che gravano sul bilancio di una determinata impresa. Dalla concessione di risorse pubbliche, dunque, deve derivare un vantaggio di carattere economico diretto ad alcune realtà imprenditoriali, che esse siano private o pubbliche. Contrariamente, non rappresentano esempi di aiuti di stato le misure finalizzate ad agevolare o sostenere le attività economiche in generale.

Lo Stato membro deve notificare in tempo utile *“i progetti diretti a istituire o modificare aiuti”*¹¹, affinché la Commissione possa valutarli e verificare se essi non siano incompatibili con il mercato interno. Prima dell'intraprendere tali procedure di analisi e supervisione, lo Stato membro non può porre in essere, in alcun modo, le misure progettate. L'inosservanza di tali vincoli costituisce una seria violazione del Trattato e rende illegale le misure adottate. In materia di controllo e vigilanza sugli aiuti di stato la Commissione Europea gode di una certa discrezionalità, la quale, tuttavia, è mitigata per ridurre i margini d'incertezza e fornire criteri che siano il più possibile tangibili ed obbiettivi. Sono state disciplinate alcune tipologie di aiuti disponendo, in alcuni casi l'esenzione di notifica preventiva, in altri l'elaborazione di un set di disposizioni

¹⁰ Cit. Art. 107 TFUE, III comma (ex Art. 87 TCE)

¹¹ Cit. Art. 108 TFUE, II comma (ex Art. 88 TCE)

contenenti l'indicazione dei “driver”, sulla base dei quali si effettuerà la valutazione delle singole misure di aiuto.¹²

La sentenza “Altmark” del 24 luglio 2003, ha determinato i criteri per la vigilanza ed il controllo sui SIEG, al fine di evitare alterazioni della concorrenza. È stato stabilito che la compensazione non rappresenta aiuto se risultano verificate e rispettate quattro condizioni cumulative:

- a. L'impresa beneficiaria deve essere incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico che devono essere definiti in modo chiaro.
- b. I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere definiti, in via preventiva, in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti.
- c. La compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole.
- d. Quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che selezioni il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente, avrebbe dovuto sostenere, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.¹³

Nel caso in cui una misura statale sfugga ad una o più condizioni previste, tale intervento deve essere qualificato come aiuto di stato illegale e vietato in quanto non conforme all'art. 107 del TFUE (ex art. 87 TCE).

¹² www.politicheeuropee.it

¹³ Sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, in presenza di Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, causa C-280/2000, in Raccolta, p. I-7747.

Con la sentenza Altmark, viene ribadito che, nonostante una compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisca un aiuto di stato, non rappresenta a priori un esempio di incompatibilità con le norme vigenti, stabilite dal Trattato. L' aiuto di stato risulta, dunque, esser compatibile con il TFUE quando è strettamente limitato all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

Nel 2005, posteriormente alla sentenza Altmark, la Commissione Europea ha adottato il c.d. pacchetto "Monti-Kroes", finalizzato ad ordinare e organizzare i criteri definiti dalla sopracitata sentenza, indicando definitivamente le condizioni per la compatibilità delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico con la normativa in vigore.

In prossimità della scadenza del pacchetto "Monti-Kroes", la Commissione europea ha disposto una consultazione pubblica (10.06.2010 - 10.09.2010) per il riesame delle disposizioni vigenti fino a quel momento. La consultazione ha fatto seguito alle relazioni triennali sull'applicazione della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale, inviate da tutti gli Stati membri nel corso del 2009 e pubblicate anche sul sito internet della Direzione Generale Concorrenza della Commissione Europea. Per l'Italia la relazione è stata curata dal Dipartimento Politiche Europee. Al termine di tale consultazione pubblica la Commissione europea ha adottato, il 20 dicembre 2011, il nuovo pacchetto di norme sugli aiuti di Stato per i Servizi d' Interesse Economico Generale.¹⁴

La riforma è imperniata su due principi cardinali: il primo si fonda sulla chiarificazione di alcuni concetti chiave rilevanti in materia di aiuti di stato ai SIEG, in considerazione della sfera di applicazione delle condizioni per l'approvazione da parte della Commissione degli aiuti a favore dei SIEG; il secondo si fonda su un approccio diversificato e proporzionato rispetto ai diversi tipi di SIEG. Quest'ultima strategia è stata applicata nel desiderio di semplificazione secondo cui l'esame degli aiuti di Stato dipende dalla natura e dalla portata dei servizi forniti.

¹⁴ www.politicheeuropee.it

1.1.4 Il concetto di produzione e le scelte produttive nelle aziende di servizi pubblici

All'interno della gestione dei servizi di pubblica utilità, la definizione e l'organizzazione della produzione risulta essere un'attività notevolmente complessa. Gli studi di economia aziendale offrono molteplici soluzioni, perfettamente adattabili ad un'ottica di profitto, che costituisce il motore dell'attività produttiva di qualsivoglia realtà industriale. I processi di gestione e produzione sono finalizzati al raggiungimento di una posizione dominante sul mercato, che generi un vantaggio competitivo auspicabilmente più lungo e consistente possibile. Le aziende private, che producono beni privati, godono di alcune efficienze produttive ed allocative che non si figurano per le aziende pubbliche. Tali efficienze risiedono, in primis, nella natura dei beni privati. Quest'ultimi presentano due caratteristiche distintive rispetto ai beni pubblici: la rivalità e l'escludibilità. La prima si esplicita nella condizione per la quale il consumo di un determinato bene da parte di un soggetto impedisce l'utilizzo di tale bene ad altri. Si ponga un esempio: lo sfruttamento da parte di un soggetto di un bene rivolto al pubblico non esaurisce l'utilizzabilità di tale bene. Si può asserire che quel suddetto bene è sfruttabile da chiunque ne abbia interesse, indipendentemente dall'utilizzo di uno o più altri individui. Questo non vale, dunque, per i beni privati in quanto presentano la caratteristica della rivalità. L'escludibilità, al contempo, si riferisce alla facoltà di un agente economico (un consumatore di un certo bene privato) di escludere pienamente qualsivoglia altro individuo dallo sfruttamento del detto bene. Ciò è molto semplice e lineare: la proprietà di un bene concede al legittimo proprietario "il diritto di goderne e disporne in modo pieno ed esclusivo"¹⁵, dunque, chi non ne è proprietario risulta essere effettivamente impossibilitato a goderne e disporne (salvo consenso del proprietario). Inoltre, nelle realtà imprenditoriali che producono beni privati, come già accennato in precedenza, l'obiettivo primario risulta essere il raggiungimento di un elevato grado di redditività degli investimenti e delle scelte produttive, che si traduce in ottenimento di una remunerazione che permetta la prosperità e la continuità dell'attività industriale, seguendo i dettami di un metodo economico per certi versi puro ed individualista. Ciò non significa che le imprese che producono beni privati non abbiano interessi, come la soddisfazione dei loro clienti o in generale il

¹⁵ Cit. art. 832, libro III, Codice Civile italiano

benessere dei loro stakeholders, in quanto numerose sono le aziende che traggono profittabilità da tali elementi. Ciò che però distingue in maniera netta e perentoria le aziende eroganti servizi d'interesse pubblico è la forte sottomissione delle logiche puramente economiche agli interessi della collettività, verso la quale sono legate da vincoli sia normativi che etici. Se da un lato le aziende che offrono beni e servizi di natura privata godono di piena discrezionalità nell'attuazione delle scelte industriali, non è raro che le aziende produttrici di pubblici servizi siano costrette ad intraprendere decisioni che spesso sfuggono ad una logica economica. Tale peculiarità genera inefficienze plurime, sopportate sia dalle aziende che dai loro clienti, i cittadini, i quali sono spesso costretti ad accettare il *trade-off* tra convenienza economica e efficacia dei servizi offerti.

Risulta esser chiaro che il valore creato da tali aziende, in virtù del ruolo di pubblica utilità ad esse affidato dalla Pubblica Amministrazione, è caratterizzato da un'**ampia componente sociale**. Ne consegue che per massimizzare tale funzione socio-economica, la creazione di valore che esse realizzano (attraverso i propri processi produttivi) deve contemperare l'esigenza di **efficientare l'uso delle risorse disponibili** (di carattere prevalentemente pubblico) con quella di **assicurare un ampio ed indiscriminato accesso ai servizi prodotti**.¹⁶

Le aziende di pubblici servizi, avendo finalità extraeconomiche, pongono il management nella complessa ed ostica condizione di dover bilanciare considerazioni di carattere economico con il rispetto delle esigenze pubbliche e collettive sulle quali i servizi offerti sono imperniati. Le strategie adottate devono ottemperare alle richieste del mercato di riferimento, che esige un accesso indiscriminato al servizio, una massima diffusione territoriale ed il rispetto dei requisiti desiderati di qualità minima. Ne deriva che la scelta di una diminuzione produttiva efficiente è strettamente legata a vincoli esterni, come le esigenze sociali i limiti istituzionali e normativi.

Nelle aziende eroganti servizi di pubblica utilità, l'obbligo di dover rispondere in ogni momento alle richieste della domanda, senza poter attingere alle riserve, richiede un dimensionamento capace di produrre, senza generare tempi di attesa, una quantità in grado di soddisfare la domanda massima prevedibile. Il consistente divario tra output

¹⁶ Mele R. (2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Padova, CEDAM

massimo e minimo producibile genera una condizione per la quale la quantità di pieno sfruttamento degli impianti è ottenibile solo per periodi di tempo limitati. L'impresa sfrutterà la sua capacità produttiva a livelli molto più bassi di qualsivoglia altra realtà aziendale. Tale sottoutilizzo degli elementi produttivi genera un allontanamento dal punto di minimo della curva dei costi unitari di breve periodo e dalla quantità ottima di produzione.¹⁷

¹⁷ Mele R. (2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Padova, CEDAM

CAPITOLO SECONDO

LE FORME DI MERCATO DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA': DA STATO "IMPRENDITORE" A STATO "REGOLATORE"

2.1 Settore pubblico e forme di mercato

Le modalità di erogazione dei servizi di pubblica utilità rappresentano una delle questioni più rilevanti per gli Stati moderni. L'intervento dei governi nelle economie nazionali e comunitarie è sempre stata una soluzione messa in atto per porre rimedio ad un'economia potenzialmente incontrollata, terreno fertile per la nascita di differenze e discriminazioni sul piano sociale, accresciute dalla mancanza di un adeguato sistema di ammortizzazione sociale per tutti i cittadini, in particolare per quelli meno abbienti.

Un'attività di controllo e regolamentazione costituisce un valido strumento per indirizzare le attività economiche dei pubblici servizi verso le finalità sociali a cui sono preposte. Essa ha come obiettivo quello di garantire un livello soddisfacente di benessere dell'utenza, una diffusione capillare dei servizi ed un'equità distributiva che tenga conto delle differenze sociali ed economiche dei cittadini. L'attività regolativa, inoltre, è necessaria per limitare le realtà private nella determinazione autonoma ed indipendente delle decisioni d'investimento e di prezzo, che possono ledere i principi di concorrenza e libero mercato.

Tutto ciò è fortemente compromesso dall'esistenza di equilibri economici e strategici che limitano il raggiungimento degli obiettivi di equità distributiva e di libero accesso ai servizi primari. Le condizioni economiche e di mercato delle aziende di pubblici servizi mettono in discussione l'attendibilità e la sostenibilità economica degli interventi statali. Se da un lato la libera concorrenza e l'attività di regolamentazione tutela a pieno i cittadini e garantisce loro una libera fruizione dei servizi, dall'altra ostacola gli obiettivi industriali delle aziende eroganti beni d'interesse pubblico. Nei regimi di mercato richiesti dagli Stati le imprese di servizi d'interesse generale soffrono di importanti inefficienze che le

costringono ad operare in una condizione di mancato equilibrio economico, con oneri ulteriori a carico delle casse nazionali. Nel corso del tempo si è consolidata una lotta ideologica tra chi sostiene l'intervento pubblico per garantire una piena concorrenza dei mercati e chi si schiera dalla parte delle aziende eroganti pubblici servizi sottolineando l'importanza di operare in un regime di monopolio, che permetta il sostenimento dei costi derivanti dal rispetto delle regole di equità ed accesso indiscriminato ai servizi offerti.

2.1.1 I limiti della concorrenza

Le condizioni richieste dalla concorrenza garantirebbero ai cittadini di ottenere i beni richiesti a prezzi estremamente accessibili assicurando un benessere generalizzato a vantaggio degli utilizzatori finali. Le imprese, essendo *price taker*, non possono imporre prezzi più alti da quelli determinati. Se ciò accadesse, queste perderebbero l'intera quota di mercato. Il cittadino, inoltre, si limiterebbe esclusivamente a selezionare l'offerta ideale per le sue preferenze, in quanto è garantita piena sostituibilità dei beni prodotti. Nei mercati dei servizi di pubblico interesse, il verificarsi di queste condizioni genererebbe dei vantaggi enormi per la collettività che renderebbero la concorrenza l'unico regime accettabile.

Tuttavia le ipotesi su cui si fonda la concorrenza perfetta sono, nella realtà, tutt'altro che realizzabili. Ciò ha reso estremamente complesso definire un regime economico ideale per i servizi di pubblica utilità. I costi di transazione e di produzione estremamente elevati impediscono la presenza di un numero consistente di imprese operanti sul mercato, determinando la caduta della prima ipotesi alla base degli schemi di concorrenza. A ciò si aggiungono le inefficienze legate alle difficoltà delle imprese di pubblici servizi di offrire un prodotto perfettamente funzionante a prezzi ridotti e di garantirne l'erogazione anche in aree territoriali di dubbia profittabilità.

2.1.2 Il monopolio naturale

Se la concorrenza perfetta risulta essere un regime di mercato eccessivamente esposto a fallimenti di mercato, per molto tempo si è radicato il pensiero economico fondato su ideologie diametralmente opposte. Il Monopolio, infatti, garantirebbe un miglior soddisfacimento delle esigenze di controllo da parte dei governi oltre che una più diretta gestione delle risorse alla base del processo produttivo di beni pubblici. La maggiore

preoccupazione rimane sempre l'accessibilità dei servizi a tutti i cittadini e per questo l'obiettivo primario è garantire prezzi contenuti ma non determinati da aggiustamenti frutto della concorrenza tra imprese nel tempo. L'unica alternativa realizzabile, che rispetti le finalità extraeconomiche delle aziende d'interesse generale, è l'identificazione di una realtà aziendale sufficientemente grande ed efficiente da disporre di impianti ed infrastrutture tali da garantire un'elevatissima capacità produttiva, in grado di soddisfare un bacino di utenze su scala nazionale. Soltanto imprese di grandi dimensioni riescono a soddisfare tali condizioni e mantenere funzionanti la totalità delle infrastrutture presenti capillarmente su tutto il territorio. Il Monopolio c.d. "naturale" risulta essere il regime di mercato ideale in quanto concepisce un'unica grande impresa capace di gestire l'intera offerta sul mercato ad un costo inferiore rispetto alle altre, generando un esborso minore sia per le casse nazionali che per i cittadini. L'impresa monopolista beneficia di costi medi molto bassi per effetto dell'economia di scala e dei rendimenti di scala crescenti. Al crescere della produzione del bene, diminuisce il costo medio di produzione e, quindi, il prezzo di offerta del servizio. Tutto questo è lesivo delle imprese competitor, le quali si scontrerebbero con evidenti barriere all'entrata nel settore di riferimento affrontando costi medi produttivi notevolmente più alti. Nasce così un'intesa con i governi nazionali, i quali hanno grande interesse a preservare il vantaggio competitivo creato nel tempo dall'impresa monopolista a beneficio della collettività.

2.2 L'evoluzione storica dei servizi di pubblica utilità

Le premesse finora compiute rappresentano dunque una dimostrazione inconfutabile della reale impossibilità di garantire le caratteristiche qualitative e strutturali richieste per i servizi pubblici mantenendo il mercato concorrenziale e caratterizzato da un libero accesso da parte di imprese c.d. “*newcomers*”. In realtà i fatti storici susseguirsi negli anni sembrerebbero dimostrare come il processo di aggiustamento delle forme di mercato ideali per i servizi di pubblica utilità sia in continua evoluzione e come ogni regime applicabile sia fortemente influenzato da agenti esterni, difficilmente prevedibili, quali avvenimenti storico-politici o scoperte tecniche e tecnologiche che possono stravolgere il modo di concepire un determinato settore economico. Inoltre, con il trascorrere degli anni, ciò che è risultato essere complesso per i governi è stato adattare la normativa vigente al susseguirsi di innovazioni tecnologiche incontenibili che hanno minato le fondamenta stesse di ogni settore economico, che esso sia concorrenziale o meno.

2.2.1 La visione Keynesiana e l'avvento dello Stato sociale.

Le innovazioni tecnologiche e l'alternarsi di cicli economici costituiscono il motore delle teorie economiche elaborate nei secoli. L'avvento dell'ideologia capitalista aveva esposto le economie nazionali al succedersi di fasi caratterizzate da una diversa intensità dell'attività economica. L'esistenza di tali fluttuazioni minacciava la prosperità delle economie nazionali, mettendo in crisi la visione classica che poneva piena fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi senza intervento da parte dei *policy maker*.

La recessione economica globale, come quella verificatasi nel 1929 e negli anni immediatamente successivi, i bassi saggi di rendimento del capitale e la preferenza della liquidità alle attività finanziarie provocano una riduzione contestuale degli investimenti. Ne consegue una contrazione della spesa complessiva, del reddito e dell'occupazione. Questo processo di riduzione della ricchezza poteva essere interrotto, secondo l'economista inglese John Maynard Keynes, dall'intervento dello Stato, attraverso la spesa pubblica produttiva, che avrebbe stimolato gli investimenti necessari ad aumentare il reddito e ad avviare un ciclo inverso a quello che l'economia mondiale stava attraversando.

La teoria Keynesiana si fonda sull'effetto moltiplicativo dell'investimento sul reddito, che genera un aumento di quest'ultimo più che proporzionale rispetto al primo. Le risorse necessarie all'investimento verranno ottenute attraverso una politica programmata di indebitamento pubblico (*deficit spending*), il cui onere verrà successivamente ricompensato con dal maggior reddito prodotto. Viene superata la visione elaborata dagli economisti classici per la quale lo Stato non è in grado di intervenire per ristabilire l'equilibrio. Gli sviluppi delle teorie keynesiane fornirono ai governi degli utili strumenti contro la lotta alle recessioni economiche. Gli aggiustamenti al sistema capitalistico, attraverso politiche espansive e restrittive dell'investimento, contribuirono a smussare gli effetti negativi delle fluttuazioni economiche. Il pensiero dell'economista britannico ottiene un consenso tale da influenzare la politica statunitense del neo eletto presidente Franklin D. Roosevelt nel 1932. Egli fa delle teorie keynesiane il centro della sua attività politica, fondata sull'intervento statale per colmare i dissesti dell'economia americana. L'applicazione del "New Deal" comporta l'iniezione da parte dello Stato di cospicui sussidi, finanziati attraverso l'indebitamento pubblico. La spinta statale avveniva attraverso l'ordine di grandi commesse pubbliche che avrebbero stimolato l'occupazione e migliorato lo stile di vita di ogni cittadino. Ci si trovava di fronte ad un chiaro esempio di Stato sociale (o assistenziale) meglio conosciuto con l'appellativo anglosassone di "Welfare State", teorizzato da William Beveridge nel 1942.

Il complesso di politiche pubbliche, messe in atto da uno Stato interventista nell'economia di mercato, garantiva l'assistenza e il benessere dei cittadini, modifica in modo deliberato e regolamentato la distribuzione dei redditi generata dalle forze del mercato stesso. Il Welfare State si fondava, infatti, su un insieme di interventi pubblici che mirano ad assicurare un tenore di vita minimo per ogni cittadino, tramite forme di sostegno individuali e collettive, che favoriscano l'accesso ad alcuni beni o servizi considerati 'meritori'¹⁸. Il successo ottenuto in terra statunitense non tardò a diffondersi anche oltreoceano. Le popolazioni europee, stremate dalle guerre e dalla tirannia delle dittature, necessitavano di un nuovo sistema capace di ridefinire l'approccio alla povertà ed all'insicurezza sociale, oltre che in grado di designare gli attori adatti alla lotta contro

¹⁸ "Merit goods" (beni meritori), termine coniato da Robert Musgrave nel 1959 che fa riferimento a quell'insieme di beni o servizi a cui la società attribuisce un particolare valore funzionale allo sviluppo morale e sociale della collettività (es. istruzione, sanità, sicurezza).

queste condizioni. Le parole di W. Beveridge esplicitavano chiaramente come le cause del disagio sociale non fossero “intrinseche” alla società capitalistica in cui viveva, ma si fondassero su cause ben precise, ancor più inaccettabili a fronte delle capacità economiche e produttive della Gran Bretagna. Sarebbe stato compito dei governi e delle istituzioni pubbliche debellare il disagio sociale della povertà. Questo ruolo dello Stato per Beveridge non si sarebbe dovuto attivare solo nelle situazioni di emergenza economica o di guerra, sesto gigantesco male che ha afflitto l’umanità, ma sarebbe dovuto diventare parte integrante dell’attività politica e della solidarietà all’interno della società anche in tempo di pace.¹⁹ Le proposte di Keynes e da Beveridge furono alla base delle politiche intraprese sia dai laburisti che dai conservatori e fecero crollare il mito del “laissez faire, laissez passer” elaborato degli economisti classici. La loro visione era imperniata su strumenti volti a promuovere un blocco di riforme in grado di migliorare le condizioni di vita dei cittadini e dei lavoratori, rafforzando, contemporaneamente, il potere politico dei partiti e delle associazioni sindacali. L’obiettivo era il raggiungimento di una democrazia sociale che fosse in grado di convivere con un capitalismo che presentava ancora tratti liberisti ma che fosse, nella sostanza, profondamente trasformato. Il Welfare State doveva operare in un regime di economia mista tra settore pubblico e settore privato e doveva essere caratterizzato dall’intervento statale per garantire la piena occupazione e la previdenza sociale, fattori strettamente connessi ad una crescita industriale e dei consumi. La missione del governo britannico era rivolta a ristabilire una condizione di benessere diffuso, perso in seguito al secondo conflitto mondiale. La direzione della ricostruzione, la riqualificazione delle industrie e l’approvvigionamento dei beni di prima necessità rappresentavano gli obiettivi cardinali dello Stato sociale.

Il complesso di misure prese dalla politica inglese riguardavano specialmente i servizi d’interesse pubblico, finora fruibili solo da coloro che potevano contribuire e permettersi le assicurazioni sociali promosse dal “National Insurance”. L’introduzione di leggi che tutelavano i lavoratori, attraverso l’attivazione di impianti assicurativi finanziati dai datori di lavoro e di un sistema sanitario gratuito, modificarono radicalmente lo stile di vita dei cittadini. Nel 1947 venne inoltre emanato l’“Education Act” che elevò l’obbligo

¹⁹ Cfr. W. Beveridge (Scritti 1942-1945) “La libertà solidale”, “Guerra ai sei mali non necessari”

scolastico a 15 anni, rese gratuita l'istruzione secondaria e più accessibile quella universitaria, grazie ad un incremento cospicuo delle borse di studio disponibili.

Il Welfare State avrebbe garantito ai cittadini una copertura assistenziale e sanitaria universale, che avrebbe migliorato nettamente anche le condizioni di vita dei meno abbienti. Per riuscire a finanziare questo sistema venne mantenuto un livello di tassazione elevato, fondato su un'imposizione fiscale diretta e progressiva con finalità redistributive. Contemporaneamente venne applicata un'altissima imposizione indiretta sui beni accessori, generando nel complesso un aumento dei prezzi dei beni di consumo²⁰.

2.2.2 I limiti e le critiche al Welfare State

La crescita nei paesi occidentali, già a partire dagli anni '50 del secolo scorso, era stata accompagnata da un particolare fenomeno economico che non accennava ad attenuarsi nel tempo: l'inflazione.

Gli alti livelli di crescita, previsti dalle teorie keynesiane, avevano distratto l'attenzione dei governi e degli economisti dalla crescente ondata inflazionistica, finora incentivata per sostenere l'espansione dei consumi e degli investimenti. Con il passare degli anni, la scarsa sostenibilità dei progetti del Welfare State attraverso la produzione nazionale, avevano avvezzato i governi al procacciamento dei fondi necessari mediante una politica di indebitamento pubblico massivo (*deficit spending*). Se da un lato il disavanzo pubblico crescente aveva permesso il sostenimento della domanda e della redistribuzione delle ricchezze, dall'altro affossava le economie nazionali, costrette alla restituzione dei prestiti ottenuti. Il contemporaneo verificarsi di fenomeni quali gli shock petroliferi degli anni '70 aveva contribuito in maniera sostanziale all'aumento generale dei prezzi, accompagnato da una brusca frenata nella crescita economica e produttiva dei paesi occidentali. La c.d. "Stagflazione"²¹ aveva messo in crisi il modello di sviluppo

²⁰ R. Jenkins, "Politica finanziaria e politica tributaria", in "Il Ponte", cit., pp. 573-579.

²¹ Con il termine stagflazione nasce negli anni '70, a seguito del primo shock petrolifero (1973-1974) e indica la contemporanea presenza di un'attività produttiva che non cresce (stagnazione) e di un persistente aumento dei prezzi (inflazione). Fino ad allora la coesistenza di questi due fenomeni era difficilmente spiegabile per gli economisti, che ritenevano la crescita dei prezzi una forma di "male necessario" per sostenere lo sviluppo dell'economia. Le fasi di stagflazione erano, generalmente, accompagnate dalla diminuzione dei prezzi (deflazione) conseguente al calo della domanda rispetto all'offerta. Il fenomeno della stagflazione è identificato all'interno della "curva di Phillips" la quale mette sottolineare la relazione positiva tra crescita dei salari e dei prezzi ed il livello di occupazione e produzione.

economico e le modalità di finanziamento del Welfare State. La crisi di sostenibilità finanziaria del bilancio pubblico era stata in un primo momento retta da un aumento dell'imposizione fiscale, che non aveva tardato ad accendere gli animi delle classi medie e privilegiate, indignate per l'eccessiva onerosità dei servizi offerti dal settore pubblico. Un'ulteriore fattore determinante fu l'attuazione di politiche poste in essere per mantenere la piena occupazione (ottenute grazie ad aumento dei poteri delle associazioni sindacali) che portarono ad un conseguente accrescimento generale dei prezzi. Le conseguenze per i redditi furono notevoli.

La **Figura 1** mostra i discostamenti dei salari nominali da quelli reali pro-capite in alcuni Paesi industrializzati dal 1953 al 1982. Si noti come per Paesi come il Regno Unito dal 1953 al 1982 i salari nominali siano cresciuti di circa quattordici volte a fronte dei salari reali, che sono raddoppiati in 30 anni. Inoltre nel 1982 i salari nominali inglesi erano circa 4,2 volte superiori rispetto a quelli reali. Dati simili si registrano nelle economie degli altri paesi dell'Europa centrale.

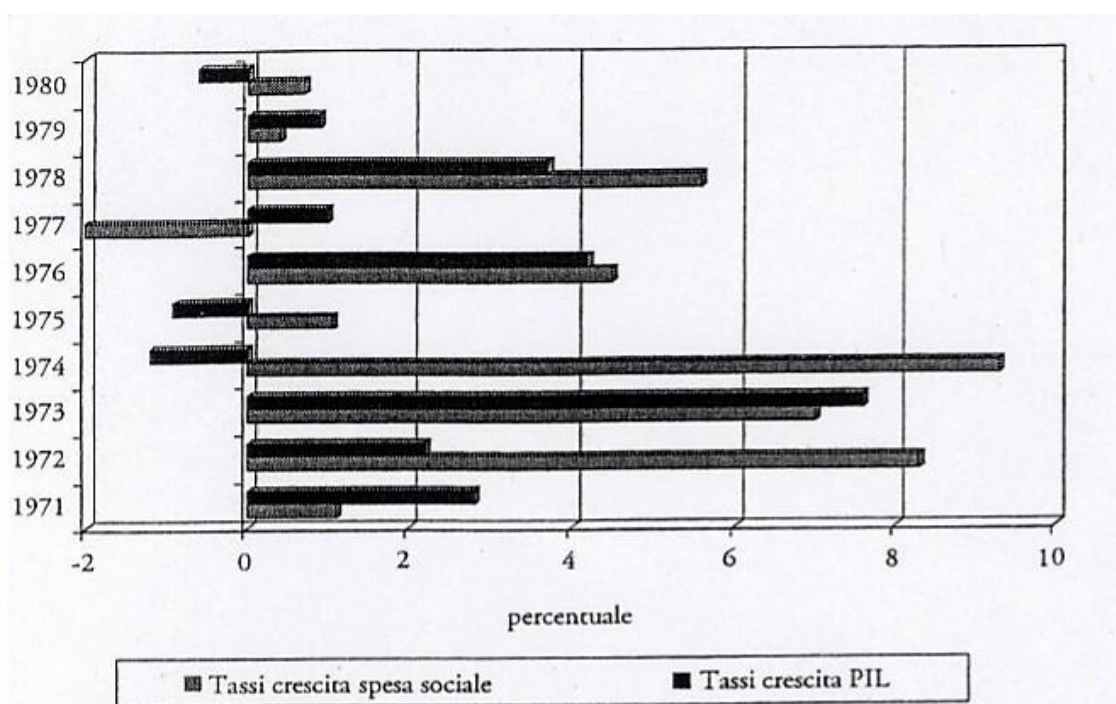
Figura 1: Salari pro capite nominali e reali dal 1953 al 1982 per i principali paesi industriali²²

		1953	1955	1960	1965	1970	1973	1976	1979	1982 ^a
Germania Fed.	nominale	27,0	30,7	44,0	66,5	100,0	139,0	181,1	215,9	253,0
	reale	41,8	46,4	55,8	76,2	100,0	115,3	126,6	135,8	140,2
Italia	nominale	30,0	25,5	35,5	63,5	100,0	150,0	268,4	437,3	759,7
	reale	37,5	41,3	52,5	74,0	100,0	118,6	126,3	134,8	139,7
Belgio	nominale	36,1	36,8	47,4	68,0	100,0	143,9	228,0	286,1	360,8
	reale	53,5	54,4	64,3	78,8	100,0	123,8	144,7	156,5	168,3
Paesi Bassi	nominale	21,9	26,1	36,5	59,5	100,0	147,4	214,4	264,5	304,9
	reale	40,2	44,7	54,9	73,9	100,0	115,4	126,7	134,4	131,9
Francia	nominale	26,3	24,9	40,6	65,0	100,0	138,4	221,1	315,6	470,5
	reale	55,5	51,2	61,9	81,7	100,0	116,0	133,8	146,2	154,4
Regno Unito	nominale	34,5	37,7	50,8	68,0	100,0	142,3	257,5	366,3	537,7
	reale	61,1	63,4	75,3	85,2	100,0	113,3	121,8	123,1	126,2
Stati Uniti	nominale	47,7	50,4	62,9	74,7	100,0	121,6	152,6	192,7	247,6
	reale	69,0	72,0	81,0	89,5	100,0	106,7	105,9	105,8	106,9
Giappone	nominale	19,3	21,6	29,4	52,9	100,0	158,5	261,3	325,1	383,3
	reale	38,2	40,9	50,9	68,9	100,0	129,6	146,3	154,8	169,9

²² Fonte: Banca Dati COMET, basati sugli annuari statistici usati nella CEE e nell'OCSE, citato in H. Wan Der Wee, L'economia mondiale tra benessere e crisi (1945-1980), cit., p. 198

In Inghilterra, i costi del Welfare State crescevano a ritmi molto più sostenuti rispetto alla produzione interna, minacciando la sostenibilità di un programma previdenziale ed assistenziale puro come quello che aveva caratterizzato la società britannica nei decenni successivi al secondo conflitto mondiale. La Figura 2 mostra come per sei anni consecutivi, dal 1972 al 1977, la crescita della spesa sociale abbia superato ampiamente il Prodotto Interno Lordo del Paese.

Figura 2: Andamenti della spesa pubblica e del PIL dal 1971 al 1980 in Inghilterra²³



²³ Fonte: Central Statistical Office, Annual Abstract of Statistics, HMSO, London, vari anni, citato in I. Masulli, Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985, cit., p. 98.

Figura 3: Spese sociali complessive (in milioni) in Europa occidentale, Stati Uniti, Giappone, Australia e Nuova Zelanda, e ripartizione percentuale per settori della sola sicurezza sociale (1975) ²⁴

Paese	Malattia maternità	Infortuni sul lavoro e malattie professionali	Pensioni	Disoccupazione	Assegni familiari	Totale delle spese in moneta nazionale (in milioni)
Australia	30,9	10,7	46,7	5,3	6,4	4.705,4 (dollari)
Austria	22,8	3,2	56,8	4,0	13,2	92.379 (scellini)
Belgio	32,8	5,2	33,9	11,4	16,7	395.556,4 (franchi)
Danimarca	19,1	1,3	55,2	13,3	11,1	22.536,2 (corone)
Finlandia	17,1	4,0	67,4	2,6	8,9	7.956,3 (markkaa)
Francia	40,1	0,1	42,1	2,6	15,1	236.703,9 (franchi)
Germania Occ.	32,6	3,5	48,3	7,6	8,0	179.860 (marchi)
Giappone	64,1	4,1	22,7	7,2	1,9	5.634.898 (yen)
Grecia	22,6	—	69,4	—	8,0	42.304 (dracme)
Irlanda	14,0	3,7	46,2	22,9	13,2	357,6 (sterline)
Israele	33,9	3,9	36,7	0,6	24,9	388,51 (shekels)
Italia	17,1	3,7	64,4	3,3	11,5	16.930.000 (lire)
Lussemburgo	30,0	7,8	51,1	—	11,1	13.992,3 (franchi)
Norvegia	38,5	0,5	52,6	1,5	6,9	20.134,7 (corone)
Nuova Zelanda	14,7	3,4	60,3	0,7	20,9	735,2 (dollari)
Paesi Bassi	37,1	—	47,0	6,4	9,5	41.659,4 (fiorini)
Portogallo	37,2	2,7	38,9	—	21,2	31.443,9 (escudos)
Regno Unito	7,2	3,0	78,5	4,9	6,4	5.633,0 (sterline)
Spagna	40,4	5,3	37,9	5,3	11,1	544.158,8 (pesetas)
Stati Uniti	15,1	6,3	65,9	12,7	—	99.857 (dollari)
Svezia	33,7	1,0	52,9	1,8	10,6	39.563,4 (corone)
Svizzera	21,9	6,2	69,8	1,6	0,5	14.717,5 (franchi)

Le teorie keynesiane e il trionfo del Welfare State, nel lungo periodo, avevano mostrato le loro debolezze. Un' economia di fondo capitalista, ma che abbracciava principi socialisti, quali la pianificazione statale e la sussistenza universale ed indiscriminata, non era il compromesso tra due ideologie inconciliabili. Le speranze di una ristrutturazione del sistema economico risiedevano nel ritorno alle tesi fondate su un mercato protagonista nella determinazione degli equilibri economici e indipendente dall'intervento statale.

Le idee di economisti come L. von Mises e F. von Hayek marcavano la visione per la quale lo Stato non avrebbe agito come unico attore nel soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. L'intervento pubblico rappresentava la forma più sottile di ingiustizia sociale poiché favoriva alcuni individui rispetto ad altri, secondo criteri illogici e parziali. La garanzia della piena occupazione, secondo Von Hayek, aveva bloccato il mercato del lavoro e la crescita industriale, generando una spinta inflazionistica senza precedenti. La redistribuzione e l'uguaglianza di opportunità non erano altro che miraggi irrealizzabili, che non perseguivano la giustizia sociale. Essa è relativa esclusivamente ai

²⁴ Fonte: International Labour Office, The cost of social security. Eleventh international inquiry, 1978-1980, Geneva 1985, citato in U. Conti, G. Silei, Breve storia dello Stato sociale, cit., p. 168

comportamenti dei singoli individui ed alle loro capacità di ottenere dei guadagni secondo le regole imparziali del mercato.

La natura paternalistica dei sistemi di Welfare State inoltre, per M. Friedman, limitava le capacità degli individui di innovare e differenziarsi. Ciò rappresentava l'esempio lampante di come la concorrenza tra privati poteva generare una più ampia ed efficiente offerta di servizi, a fronte di un controllo pubblico che aveva imposto solo uniformità sperpero di risorse collettive.

2.2.3 “Reaganomics” e “Thatcherismo”: la morte del Welfare State.

Figura 4: Percentuale di spesa pubblica in rapporto al Pil in alcuni Paesi OCSE (nel 1950, 1960 e 1975)²⁵

Paese	1950	1965	1975
Austria	25,0	33,8	40,3
Canada	22,1	29,3	41,2
Danimarca	19,3	30,1	47,6
Finlandia	25,8	31,5	37,2
Francia	28,3	36,2	42,4
Germania (RFT)	30,2	35,0	45,6
Italia	23,0	33,4	43,1
Norvegia	24,2	36,4	46,5
Paesi Bassi	27,1	40,9	54,3
Regno Unito	34,2	35,1	46,1
Stati Uniti	22,3	28,8	36,2
Svezia	26,5	35,5	51,0

Osservando la figura 4 è possibile notare come i costi dello Stato sociale avessero, negli anni, portato i governi ad una crisi dei conti pubblici.

A fronte di una minaccia concreta di dissesto finanziario acquisirono consenso crescente i neoliberisti, i quali segnarono un cambio di rotta politico, specialmente in Gran Bretagna che divenne il lo Stato trainante nella lotta contro l'intervento statale nell'economia.

²⁵ Fonte: U. Conti, G. Silei, Breve storia dello Stato sociale, cit., p. 169.

Se il Welfare State era stato visto come l'unico valido elemento per garantire la crescita economica, a partire dalla seconda metà degli anni '70, il partito conservatore britannico guidato da Margaret Thatcher, lo definì come un freno burocratico e parassitario che limitava universalmente lo sviluppo nazionale. La "Lady di ferro" nel corso dei suoi tre mandati mise in atto una politica fortemente influenzata dalle ideologie neoliberiste che ispiravano il pensiero di economisti come Friedman e von Hayek. La politica del "laissez-faire" invocava il ritorno all'efficienza ed alla competitività ormai perduta, riducendo al minimo il ruolo dello Stato nell'economia a favore di un'attività predominante dei singoli agenti economici privati.

Nel suo primo mandato (1979-1983), la Thatcher perseguì la lotta all'inflazione che divenne il primo obiettivo economico del governo britannico. Nel mirino del partito conservatore rimaneva la riduzione del deficit pubblico, cresciuto a dismisura dei decenni di Welfare State. La diminuzione dell'inflazione comportò, di contro, l'aumento della disoccupazione, nonostante nel lungo periodo si fosse verificata una crescita del PIL. Gli sforzi posti in essere non impedirono un'ulteriore crescita dell'inflazione, che compromise maggiormente la situazione, specialmente per le industrie britanniche esportatrici. Ciò costrinse il governo ad un ritorno a politiche di tagli alla spesa pubblica e ad un controllo serrato della moneta circolante.

Sul versante microeconomico le inversioni di rotta, messe in campo dalla politica conservatrice, risultarono essere più funzionali ed energiche, in particolare per le decisioni di privatizzazione e deregolamentazione e per la riduzione del potere sindacale. Le privatizzazioni, razionate nei tre mandati della Thatcher, avevano il fondamentale scopo sia di diminuire i costi che gravavano sull'economia nazionale, sia di "fare cassa" attraverso i ricavi delle vendite delle industrie in mano pubblica. Gli obiettivi vennero pienamente raggiunti, riducendo di più il peso delle aziende sul mercato e dimezzando la loro incidenza sul PIL. Per alleggerire la spesa statale venne ridotto il numero di dipendenti pubblici da 8 a 3 milioni. I benefici conseguenti tali scelte non tardarono ad arrivare, permettendo all'Inghilterra, nel 1989, un avanzo pubblico di 14,5 miliardi di sterline, ottenuto per buona parte con le privatizzazioni. Queste ultime inoltre, relativamente alle aziende eroganti servizi d'interesse generale, non stravolsero i regimi monopolistici vigenti, in quanto ci si limitò ad un cambio di proprietà. Ciò è giustificabile

poiché le aziende pubbliche operavano in regime di monopolio naturale e, dunque, una totale ristrutturazione del mercato si sarebbe tradotta in un tracollo economico. La privatizzazione riguardò prevalentemente le aziende operanti nel settore dell'energia (British petroleum, British gas, British oil), dei trasporti aerei e via terra²⁶ oltretutto delle telecomunicazioni e delle industrie dell'acciaio. Il vero successo si ottenne con la privatizzazione del mercato immobiliare che, pur distorcendo alcuni parametri del libero mercato attraverso l'introduzione di prezzi agevolati, generò un notevole risparmio per il settore. Venne incentivato l'acquisto di proprietà immobiliari per i cittadini, tanto da aumentare il numero di proprietari del 12% dal 1989 al 1990. Le abitazioni di proprietà pubblica, e dunque i costi ad esse annessi, diminuirono contestualmente, attestandosi sul 19%, rispetto al 32% registrato anteriormente alle privatizzazioni. La Thatcher si impegnò anche per limitare la presenza opprimente dei sindacati che frenavano il libero mercato del lavoro. La "lady di ferro" era fermamente convinta che solo le variazioni di domanda e offerta costituissero l'unico agente regolatore della disoccupazione e dei salari. Venne conseguentemente rafforzato il potere contrattuale delle imprese senza intaccare i diritti che i lavoratori avevano ottenuto durante gli anni di Welfare.

Nel complesso è importante sottolineare come il governo della Thatcher non abbia registrato cospicui tagli ai costi dello Stato di benessere, né una riduzione dei servizi offerti. L'obiettivo primario non era abolire i vantaggi previdenziali ed assistenziali guadagnati dai cittadini, ma esercitare una gestione più parsimoniosa ed efficiente dei servizi d'interesse pubblico, che puntasse alla sostenibilità finanziaria e non all'indebitamento massivo. In campo sanitario, ad esempio, venne messa in campo una "managerializzazione" che comportava una riduzione del personale medico specializzato a favore di un aumento di un organico amministrativo capace, a livello gestionale, di rendere più concorrenziale ogni istituto sanitario. Stessa logica venne adottata per altri settori pubblici come l'istruzione ed il settore immobiliare. La visione di fondo era di considerare i cittadini come consumatori e di offrire loro servizi concorrenziali e funzionali, seguendo gli schemi di mercato dei beni privati. La politica sociale thatcheriana era imperniata sull'idea cardinale di inserire gli schemi del Welfare State all'interno del vasto mercato dei servizi, professando la libertà decisionale degli individui,

²⁶ il governo si affrettò anche a rimettere sul mercato le alcune aziende recentemente salvate, come le case automobilistiche Rolls-Royce, Jaguar e Rover.

mai influenzati nelle scelte da uno Stato che si sarebbe dovuto dimostrare forte, ma mai invadente.

Parallelamente, oltreoceano, Ronald Reagan vinceva le elezioni presidenziali negli Stati Uniti. A partire dal 1981, il neo eletto presidente impostava una politica economica vicina agli schemi britannici, fondata su ideali liberisti. L'obiettivo comune con l'Inghilterra era rappresentato dal risanamento del debito pubblico e la riduzione dell'inflazione. La disoccupazione, al contempo, dilagava e colpiva il 15% della popolazione. Le manovre messe in atto da Reagan miravano ad una decompressione fiscale accompagnata da un taglio netto alla spesa pubblica. Al contrario delle soluzioni moderate inglesi, la politica statunitense gettava i cittadini in un profondo stato di insicurezza e caducità, che colpiva specialmente i giovani e le classi sociali meno abbienti. Il liberismo estremo, messo in campo da Reagan, rappresentava una variante assai rischiosa, che si fondava sull'egoismo, l'individualismo e sulle capacità di sopravvivenza ed autosufficienza del popolo americano, a discapito di coloro che necessitavano di maggiore aiuto e vicinanza da parte delle istituzioni. L'identificazione del benessere pubblico nel benessere della classe dirigente accresceva notevolmente il divario sociale e colpì anche il ceto medio. Tutto ciò aveva risvolti negativi sui trend economici. La produzione scendeva al contrario della disoccupazione. Per ridurre i salari Reagan si scontrava duramente con le associazioni sindacali. Per avvantaggiare le classi più ricche veniva ridotta l'imposizione fiscale sui redditi più elevati e l'attività antitrust, dando vita ad un'intensa attività di deregolamentazione. Se da un lato le forze venivano concentrate per abbattere la spesa pubblica per i servizi assistenziali, dall'altro Reagan stimolava l'industria bellica, finanziata dalle casse statali, per far fronte al "male sovietico". Reagan riusciva comunque ad evitare l'impennata inflazionistica grazie all'afflusso di capitale proveniente dall'estero, che manteneva alto il valore di cambio del dollaro e collocando sul mercato beni stranieri offerti a prezzi convenienti. La rigida distribuzione del lavoro favoriva bassi salari.²⁷ Seppur con alcune differenze, la Thatcher e Reagan ponevano fine all'intervento statale nell'economia, promuovendo il libero mercato e l'azione dei privati. Il Welfare State, così come predicato da Beveridge, era morto.

²⁷ Cfr. www.Wallstreetitalia.com, "Splendori e miserie del Reaganomics", 6 giugno 2004

2.3 Le caratteristiche dei servizi di pubblica utilità in Italia

È universalmente accettato che la crescita economica e gli aumenti di produttività siano influenzati dal regime e dall'assetto dei mercati. In Italia, come in altri paesi europei, con l'introduzione della moneta unica e dei parametri del Trattato di Maastricht, sorge la necessità di introdurre riforme strutturali per favorire la crescita.

Le esperienze pregresse di Welfare “familista”²⁸ avevano messo in risalto i limiti della gestione statale dei servizi pubblici, che garantiva un'offerta sottodimensionata rispetto agli altri paesi europei. Negli anni '90 ad una crescita della domanda di assistenza, non era seguita una sostanziale espansione dei servizi per soddisfacimento delle necessità sociali. L'inadeguatezza dei servizi erogati e la pressione proveniente dalle istituzioni comunitarie, hanno fatto registrare dei progressi verso l'assottigliamento del controllo statale e delle barriere che limitavano l'azione dell'imprenditorialità privata.

Nonostante ciò, l'Italia rimane uno dei paesi OCSE con più alto livello di regolamentazione ed intervento statale nell'economia.

2.3.1 Le trasformazioni strutturali e normative delle aziende eroganti pubblici servizi in Italia

Le vicende giuridiche susseguite in Italia nel corso del '900 hanno stravolto l'assetto e le fondamenta dei soggetti eroganti servizi di pubblica utilità. A partire dall'inizio del secolo scorso sono stati istituiti numerosi enti pubblici per gestire servizi di Stato, precedentemente erogati da soggetti privati. Tali enti si configurano come servizi della Pubblica Amministrazione ai quali viene conferita una personalità giuridica. Essi ottemperano prevalentemente a funzioni inerenti alle sfere di assistenza, previdenza e sanità e presentano una struttura giuridica del tipo fondazione²⁹.

²⁸ Il welfare italiano rientra tra i modelli cosiddetti “**familisti**”, in cui le relazioni intra-familiari e inter-familiari sono intense ed estese e la famiglia funziona come ammortizzatore sociale per il soddisfacimento dei bisogni dei propri membri. In questo sistema lo Stato interviene solo in modo sussidiario quando la famiglia non ha potuto assolvere il proprio compito. In questo modello il sistema dei servizi pubblici è sottosviluppato.

²⁹ Ai sensi del diritto privato italiano vengono concepite la specie di personalità giuridica della fondazione e dell'associazione. La prima viene preferita per gli enti pubblici alla seconda in quanto presenta un

Il sistema degli enti pubblici è prosperato fino agli anni '70 del secolo scorso. In quel periodo la coesistenza di migliaia di enti pubblici ha attirato l'attenzione del legislatore il quale necessariamente doveva regolamentare tale situazione. Molti di essi vennero così trasformati in soggetti di diritto privato.³⁰ Nella loro regolamentazione interviene anche la Corte Costituzionale³¹ la quale definisce costituzionalmente illegittima la “Legge Crispi” (legge n. 6972/1890) in riferimento alle istituzioni pubbliche, dando inizio ad un processo caratterizzato da un massiccio programma di trasformazione e soppressione degli enti pubblici. Viene messa in moto una macchina di stravolgimenti normativi finalizzati a garantire stabilità e crescita del Paese, minacciata dal complesso di spese legato al funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Le trasformazioni messe in atto erano subordinate alla verifica dell'effettiva funzione sociale dei servizi che, per mantenere lo status pubblicistico, non doveva essere proficuamente erogabile al di fuori del settore pubblico. Il legislatore tenne quindi conto delle minacce dei “market failure”: è ammissibile il mantenimento della struttura pubblicistica solo nelle condizioni in cui il mercato non sia in grado di offrire un determinato servizio. Il vero processo di smantellamento delle strutture che favorivano l'intervento preminente dello Stato nell'economia italiana iniziò, attraverso il referendum popolare del 1993, con la soppressione del ministero delle partecipazioni statali. Istituito nel '56, emanava le direttive nei confronti degli enti di gestione, i quali, a loro volta, determinavano le azioni delle società ad essi collegate. Le imprese a partecipazione statale erano inoltre influenzate da diversi vincoli politici, che ne minacciavano la stabilità finanziaria. Esse erano tenute ad operare con criteri di economicità, che dovevano essere valutate però in riferimento all'intera holding. Ciò permetteva alle società controllate di poter perseguire le proprie attività anche registrando ingenti perdite. Conseguentemente, le condizioni di dissesto finanziario venivano coperte con i soldi dei contribuenti, attraverso continue

consiglio d'amministrazione e un presidente designati a gestire un determinato patrimonio nell'interesse di soggetti terzi, mentre nelle associazioni sono soltanto i soci a beneficiare dell'attività posta in essere.

³⁰ Ai sensi della legge n.144/1999 gli enti di previdenza ed assistenza i quali “non svolgevano funzioni o servizi di rilevante diritto pubblico” o “per il cui funzionamento non era necessaria la personalità di diritto pubblico” venne prevista la trasformazione in associazioni o in soggetti caratterizzati da personalità giuridica privata. Un simile trattamento è stato rivolto anche agli enti pubblici non operanti nei settori di assistenza e previdenza (legge n.59/1997)

³¹Sentenza della Corte Costituzionale n.396/1988

ricapitalizzazioni. Tali gruppi a partecipazioni statale operavano, inoltre, in condizione di monopolio legale³², minacciando la concorrenzialità e l'efficienza del settore di riferimento. A sostenere l'interruzione di questo sistema, ormai alla deriva, furono anche le chiare collisioni con il diritto comunitario europeo. I fondi erogati dal Parlamento Italiano, finalizzati al sostentamento finanziario degli enti di gestione delle partecipazioni statali, entravano in chiaro conflitto con i dettami del TFUE, secondo cui gli aiuti di Stato sono vietati in quanto contrastanti con le regole di concorrenza e libero mercato, favorendo alcune imprese piuttosto che altre.³³ I monopoli, fino a quel momento garantiti alle aziende come Ferrovie dello Stato S.p.A., Poste Italiane S.p.A. e Enel S.p.A., si ponevano in diretta opposizione con il principio per il quale le società eroganti Servizi d' Interesse Economico Generale (SIEG)³⁴ devono essere sottoposte ai vincoli della concorrenza ed operare, quindi, in un mercato liberalizzato che non impedisca o ostacoli l'ingresso di competitor.³⁵

2.3.2 Liberalizzazione e privatizzazione

Le ragioni delle liberalizzazioni dei mercati in Italia non risiedono esclusivamente nel carattere impositivo dei trattati comunitari. Per risolvere i problemi quali i nodi pensionistici, la spesa sanitaria e una dinamica demografica d'invecchiamento tra le più alte al mondo, il Paese deve riformare le proprie istituzioni economiche ed innovare le regole di funzionamento dei mercati. Un'eccessiva regolamentazione minaccia la crescita economica. Al contrario l'attuazione di riforme di mercato consentono una migliore allocazione delle risorse. La liberalizzazione innesca particolari meccanismi che permettono solo alle aziende più efficienti l'ingresso e la permanenza nel mercato, limitando l'afflusso dei fattori produttivi alle aziende poco competitive. La concorrenza incentiva le imprese ad attuare strategie efficaci a vantaggio del mercato. Per le imprese eroganti servizi di pubblica utilità, il verificarsi congiuntamente di liberalizzazioni e privatizzazioni migliora ulteriormente le condizioni dei cittadini. Le volontà comunitarie

³² Il monopolio legale, in questo contesto, fa riferimento a riserve, concesse per legge, di determinate attività all'interno dei settori dei servizi di pubblica utilità.

³³ Rif. Cap. 1, Paragrafo 1.1.1 "L'origine normativa dei servizi di pubblica utilità"

³⁴ Rif. Cap. 1, Paragrafo 1.1.2 "Le tipologie dei servizi di pubblica utilità"

³⁵ Cfr. Guido Corso (2010), "Manuale di diritto amministrativo", V edizione, Giappichelli editore, Torino

hanno spinto diversi settori d'interesse pubblico verso la via dell'efficienza e della ristrutturazione finanziaria, facendo registrare effetti deflativi nelle dinamiche dei prezzi e maggiori possibilità di scelta per l'utenza finale. Una migliore contendibilità incoraggia la crescita, attraverso un "turnover industriale" che sostiene lo sviluppo dei livelli di produttività.

Nonostante gli insindacabili vantaggi ottenuti attraverso l'apertura ai mercati concorrenziali, il processo di liberalizzazione italiano è in chiaroscuro: il processo di privatizzazione realizzato a partire dagli anni '90 ha interessato prevalentemente gli aspetti formali delle ex aziende pubbliche. In diversi casi come quelli di Poste Italiane S.p.A. e Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., la privatizzazione si è concretizzata esclusivamente in una trasformazione da enti pubblici a società per azioni. Il procedimento di cessione delle partecipazioni azionarie a soggetti privati si è realizzato solo in parte, con risultati non sempre coincidenti con le aspettative. La privatizzazione non è riuscita ad ottemperare alle situazioni di squilibrio economico di alcune aziende di servizi pubblici, dovute all'obbligo di garantire un servizio universalmente valido, anche in condizioni di profittabilità del tutto assenti. Gli effetti finali della privatizzazione non appaiono sempre soddisfacenti, specialmente se si considerano i risultati ottenuti con gli enti pubblici locali. Laddove si è ricorso a gare d'appalto, si sono registrati successi sporadici e modesti, a causa delle resistenze da parte di tali enti, spaventati dalla minaccia di perdere il controllo delle aziende a loro assoggettate. Dovrà porsi particolare attenzione per superare le distorsioni e resistenze poste in essere dalle imprese e dagli enti proprietari eroganti i servizi messi a gara. I processi di liberalizzazione inoltre non hanno tenuto conto delle volontà e degli interessi, mal coordinati e divergenti, del pensiero politico nazionale e di quello comunitario. La coesistenza di obiettivi diversi, tra cui l'interesse dell'ex Ministero del Tesoro (attualmente Ministero dell'economia e delle finanze) di mantenere le quote di mercato delle aziende privatizzate e di preservare un vasto presidio nell'economia, ha impedito l'implementazione di una politica unanime e determinata.

2.3.3 Le Autorità indipendenti in Italia

In Italia l'esigenza di istituire dei soggetti dotati di personalità giuridica a cui affidare il compito di vigilare e regolamentare i mercati nasce agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, a seguito dei processi di privatizzazione e liberalizzazione intrapresi a garanzia di

un mercato unico europeo ed internazionale. Particolare attenzione doveva essere dedicata a quei settori nei quali vigeva, da decenni, il regime monopolistico. Vennero istituite quindi le Autorità amministrative indipendenti. In Italia la loro implementazione fu graduale ed iniziò con la fondazione della CONSOB (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) attraverso la legge n. 216 del 7 giugno 1974 che fu dotata di piena autonomia con la legge n. 81 del 1985. Fatta eccezione per l'istituzione nel 1981 del Garante per l'editoria, la nascita del sistema dell'Autorità indipendenti si ebbe nella prima metà degli anni '90 con la nascita di gran parte degli organismi di vigilanza operanti attualmente.

Le Autorità amministrative indipendenti hanno come principale compito quello di garantire il funzionamento delle regole di mercato oltretutto di promuovere la concorrenza nei settori sottoposti alla loro vigilanza. Esse sono chiamate a ricoprire un ruolo altamente tecnico, finalizzato a combattere le complicità di natura costituzionale, economica e sociale, nonché di attuare politiche di snellimento dei rapporti tra cittadini e pubbliche istituzioni. Gli obiettivi prefissati si esplicano nell'abbattimento di comportamenti anticoncorrenziali, nella correzione di potenziali fallimenti di mercato e nella tutela delle imprese e dei consumatori, attraverso strumenti volti a implementare la trasparenza dei mercati. Le Autorità sono investite di poteri ispettivi e d'indagine ai quali si aggiunge la facoltà di controllare e, dove richiesto, sanzionare i soggetti che non rispettano le norme vigenti. Esse possono informarsi, ispezionare documenti e materiale sensibile e convocare soggetti coinvolti nelle attività oggetto del loro controllo.

Contrariamente ad una regolazione ministeriale, quella in capo alle Autorità regolative gode di alcune prerogative finalizzate a garantire trasparenza nell'esercizio delle funzioni di vigilanza. L'indipendenza di cui godono si esplicita con la piena facoltà di nomina dei vertici, i quali, in seguito ad un'attenta analisi del curriculum, devono contraddistinguersi per professionalità e competenze. Non devono inoltre sussistere situazioni di potenziale conflitto d'interesse per il personale incaricato, il quale è impossibilitato a svolgere qualsivoglia altra attività professionale, di consulenza o dipendenza verso altri soggetti pubblici o privati. L'indipendenza si manifesta nel divieto perentorio di assecondare gli interessi economici sia degli operatori del settore regolato, sia di soggetti beneficiari di

un qualsiasi potere politico. Tale prerogativa si esplicita anche in un'economia di bilancio, finalizzata a garantire limpidezza nello svolgimento delle funzioni preposte.

Un ulteriore elemento inderogabile per le Autorità è la trasparenza nei rapporti con il Parlamento e con altri soggetti di vigilanza. Nonostante la presenza di una forte indipendenza, non può venir meno la continua interlocuzione con gli organi di governo e con le istituzioni politiche, le quali indirizzano l'esercizio delle funzioni regolative e di vigilanza nei settori economici di riferimento. Deve persistere una condivisione di intenti ed obiettivi volta a garantire la concorrenzialità dei mercati e gli interessi dei cittadini. La materializzazione di questa cooperazione con le forze politiche avviene con la presentazione alle Camere delle relazioni annuali, attraverso le quali le Autorità comunicano lo stato dei servizi e le attività svolte. L'intesa con gli altri organi regolativi si esplicita mediante delle alleanze sancite da protocolli di intesa con altri soggetti amministrativi, forze di polizia ed agenzie pubbliche. La sindacabilità sull'operato delle Autorità consente un controllo sull'attività amministrativa e contabile da parte di organi interni (Collegio dei Revisori) ed organi esterni come la Corte dei Conti. Il sindacato giurisdizionale sulle Autorità, innescabile da qualsiasi soggetto legittimato, è attribuito agli organi della giustizia amministrativa come il TAR (Tribunale Amministrativo Regionale) e il Consiglio di Stato, i quali hanno facoltà sospensiva e revocatoria dei provvedimenti delle Autorità.

Attualmente in Italia cooperano tredici Autorità indipendenti consolidate, ciascuna delle quali agisce nei settori di competenza quali i trasporti, le telecomunicazioni, mercati borsistici, bancari, assicurativi, energetici e inerenti alla tutela dei diritti della persona. Pur nell'eterogeneità delle rispettive funzioni e competenze, le Autorità indipendenti si possono considerare radicate all'interno del nostro patrimonio istituzionale.³⁶

³⁶ Donato Iacovone, 2014, I servizi di pubblica utilità tra Stato, mercato, regolatore e consumatore, Il Mulino, Bologna

CAPITOLO TERZO

LA LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE FERROVIARIO IN ITALIA: IL CASO “TRENITALIA S.p.A.” E “NTV S.p.A.”

3.1 La liberalizzazione del settore ferroviario italiano

Per molto tempo aveva prevalso la convinzione secondo cui il settore ferroviario presentasse degli aspetti economici e strutturali incompatibili con un assetto competitivo e concorrenziale.

I cambiamenti economici nei servizi di pubblica utilità, verificatisi a partire dagli anni '90, avevano messo in luce i limiti di tale argomentazione, schierandosi contro gli assetti tradizionali, basati su imprese integrate verticalmente, di proprietà pubblica ed operanti in regime di monopolio legale. Si era ormai consolidato il pensiero per cui, nel mercato delle public utilities, potessero esistere le condizioni per una concorrenza effettiva, opportunamente regolata. La spinta di maggior rilievo verso un'innovazione sia formale che sostanziale anche nel settore dei trasporti giungeva dal legislatore comunitario il quale, a fronte dell'apertura dei mercati europei, imponeva una duplice liberalizzazione, che permettesse un trasporto internazionale, sia di passeggeri che di merci. Vennero così richiesti due modelli complementari di concorrenza: il primo doveva garantire un pluralismo di imprese interessate all'accesso nel mercato, attraverso un processo severo processo di selezione. Il secondo permetteva l'operare congiunto e contemporaneo di diversi operatori, finalizzato a stimolare la competitività a vantaggio degli utenti finali.

Il processo di trasformazione del regime di mercato nel settore ferroviario in Italia non fu immediato. Le difficoltà risiedevano nella ristrutturazione dei rapporti con l'operatore ex monopolista e lo Stato, oltre che nella struttura dei costi sopportati nel garantire un servizio territorialmente presente ed a costi accessibili.

3.1.1 Le questioni alla base del processo di liberalizzazione

La prima questione all'ordine del giorno nel processo di liberalizzazione del mercato risiedeva nel ridefinire un settore d'interesse pubblico, fin ora, verticalmente integrato e determinare il livello ideale di separazione tra rete e servizi. Nel settore ferroviario la soluzione più conveniente comportava un servizio a rete, il quale avrebbe promosso la concorrenza e ridotto i prezzi. La separazione presentava contemporaneamente dei vantaggi e degli svantaggi: in primis, era necessario considerare gli interessi di un gestore separato a limitare gli investimenti nell'infrastruttura. In secundis, era fondamentale tener conto dell'interdipendenza tecnologica tra le caratteristiche fisiche del materiale rotabile e dell'infrastruttura che poteva generare effetti consistenti sui costi di manutenzione. Il gestore per programmare nuovi investimenti doveva necessariamente essere a conoscenza della domanda del servizio, per non incappare in costi irrecuperabili. Al contempo, l'impresa erogatrice del trasporto, nella determinazione del materiale rotabile da acquistare, doveva godere di piena informazione sul livello e gli standard tecnologici della rete. Tale asimmetria informativa avrebbe potuto generare un blocco degli investimenti da parte di entrambe le realtà separate. Esiste un'ulteriore importante relazione causale: l'entità delle spese di manutenzione della rete influenza «lo stato di salute» del materiale rotabile. Ciò comportava quindi delle implicazioni a livello di scelta del modello organizzativo. In un sistema non integrato, gli incentivi ad una manutenzione puntuale del materiale rotabile sono certamente minori. Una maggiore spesa da parte dell'operatore genererebbe infatti un beneficio esclusivo del gestore, il quale non corrisponderebbe alcun pagamento in virtù del vantaggio ottenuto. Per porre rimedio a tale divergenza d'interessi una soluzione poteva trovarsi nell'imposizione di uno sconto sui pedaggi per l'operatore puntuale nella manutenzione minima richiesta. Allo stesso modo, anche il grado di conservazione dell'infrastruttura incide sui costi dell'operatore per la manutenzione. I vantaggi derivanti dall'attuazione di un modello concorrenziale, attraverso la scissione proprietaria, sarebbero potuti essere oscurati dalla perdita delle condizioni economiche, fin ora presenti con un sistema integrato. Inoltre lo sviluppo concorrenziale del trasporto ferroviario era pregiudicato da un lato da alcune limitazioni di carattere tecnico, dall'altro dalla crescente competizione con le altre soluzioni di trasporto. Il primo vincolo derivava dal differente voltaggio delle infrastrutture dei diversi paesi. Ciò implicava l'utilizzo di un materiale rotabile da acquistare e da mantenere,

accrescendo contestualmente i costi per il personale. Un problema simile si aveva con i sistemi di segnalamento. Tali condizioni minacciavano l'interoperabilità dei mezzi all'interno del mercato europeo. Gli investimenti delle imprese operatrici dovevano tener conto di queste differenze oltretutto della scarsa riutilizzabilità nella circolazione comunitaria delle materie acquistate. Un secondo vincolo risiedeva nella concorrenza spietata, subita dal settore ferroviario da parte del trasporto aereo e privato. Per gli altri servizi di pubblica utilità, tale considerazione non sussisteva, data la scarsa sostituibilità e differenziazione del prodotto offerto (es. elettricità). Le diverse opportunità di viaggio, intraprese dai potenziali clienti, sottoponevano ad una grande competitività il trasporto su rotaie, anche a seconda delle distanze e dei tempi di viaggio. Lo sviluppo del mercato aereo "low cost" era un'ulteriore dimostrazione di come il settore ferroviario fosse limitato, a causa della concorrenza generata dalle altre modalità di trasporto sia di merci che di persone fisiche.

Contemporaneamente non sussistevano grandi dibattiti sulle altre modalità di organizzazione della struttura del settore ferroviario, tra cui quella di una separazione orizzontale (o di suddivisione regionale con imprese integrate), con concorrenza comparativa, secondo il modello adottato in Giappone. Inoltre, maggiore determinazione si aveva sulla declinazione di un sistema che prevedesse una forma di concorrenza tra reti. Ciò era determinato da due fattori fondamentali: il livello degli investimenti, non riconvertibili ed utilizzabili, e le significative economie di scala. La condizione ideale per le reti era, quindi, il monopolio.³⁷

3.1.2 L' introduzione di un nuovo quadro normativo

Nonostante le perplessità realizzative di sostenibilità economica, la direttiva CEE del 1991 definì e disciplinò la separazione tra gestione dell'infrastruttura e servizio di trasporto, definì l'autonomia delle aziende ferroviarie e del gestore delle reti ed il diritto di accesso alle infrastrutture ad ogni altra impresa che avesse ottenuto la relativa licenza. In Italia la direttiva europea venne accolta con una serie di atti normativi, quali il DPR 277/1998 con cui venne attestata la separazione definitiva prevista dalla legge

³⁷ Cfr. Alfredo Macchiati, Andrea Cesarini, Arianna Mallus, Marco Massimiano, 2007, "Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa. Problemi aperti e prospettive", Società editrice il Mulino, Bologna

comunitaria e il D.lgs. 146/1999 che approfondisce le tematiche riguardanti le modalità di rilascio delle licenze e la suddivisione della capacità della rete. La legislazione comunitaria prosegue con l’emanazione delle direttive 12/2001, 13/2001 e 14/2001, rientranti nell’insieme normativo definito come “Primo Pacchetto Ferroviario”. Recepito in Italia attraverso il D.lgs. 188/2003, esso era finalizzato a favorire la liberalizzazione del settore di trasporto merci, mediante norme per l’accesso alle tariffe e per l’utilizzo dell’infrastruttura. Al suo interno era chiara la volontà del legislatore comunitario di distinguere i soggetti che determinano le regole di mercato dagli operatori e di specificare gli obblighi dei gestori e delle imprese ferroviarie. I primi avrebbero dovuto sviluppare e mantenere l’infrastruttura e assicurarne un accesso libero ed equo. Ai secondi era affidato il compito di erogare il servizio secondo gli standard qualitativi e quantitativi richiesti.

Per assecondare le richieste europee e rispondere all’esigenza di separazione tra la gestione delle infrastrutture e l’erogazione del servizio, in Italia venne istituita nel luglio del 2001 Rete Ferroviaria Italiana (RFI). Quest’ultima si occupava dell’allocazione delle tracce riservate ai servizi internazionali, collaborando con gli altri gestori di rete europei e dando primaria rilevanza ai servizi di trasporto necessari per i cittadini.

Un arricchimento del quadro normativo arriva con il D.lgs. 162/2007 il quale recepisce il Regolamento CEE 881/2004. Entra in vigore, così, il “Secondo Pacchetto Ferroviario”, il quale istituisce l’Agenzia Ferroviaria Europea (ERA) con il preciso compito di emanare raccomandazioni e pareri per concretizzare l’attuazione della disciplina comunitaria. In Italia nasce L’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), la quale ottempera a funzioni di controllo relativamente alle condizioni di accesso alla rete.

Nel 2007 con il Regolamenti CEE 1370-1371/2007 e le direttive 58-59/2007 (recepte in Italia attraverso la legge 99/2009) entra in vigore il “Terzo pacchetto Ferroviario”, il quale abroga il regolamento 1191/1969³⁸ e stabilisce i diritti per l’utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria nel trasporto internazionale dei passeggeri, rinnovando l’impianto normativo di riferimento.³⁹

³⁸ Il Regolamento 1191/1969 sanciva un impianto normativo fondato sull’assetto monopolistico

³⁹ Cfr. Franco Fontana, Matteo Caroli (2013), “Economia e gestione delle imprese”, Quarta edizione, McGraw-Hill

Il 30 gennaio 2013 la Commissione europea ha presentato il “Quarto Pacchetto Ferroviario” che propone un approccio integrato volto a rivitalizzare il trasporto ferroviario dell’UE per favorire la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo.⁴⁰

⁴⁰ Rif. www.camera.it

3.2 I principali attori nel settore ferroviario italiano

Precedentemente al processo di liberalizzazione del mercato ferroviario, la totalità del settore era detenuta da Ferrovie dello Stato S.p.A. Essa nasce dopo il processo di “statalizzazione”, avvenuto in applicazione della legge n. 210 del 17 maggio 1985, trasformando, dopo più di ottanta anni di conservazione della struttura amministrativa, l’Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato in ente pubblico economico. La società appena costituita garantiva il trasporto di merci e passeggeri attraverso la sua controllata Italiana Trasporti S.p.A.

Con l’apertura del mercato alla concorrenza e con l’introduzione dei “Pacchetti Ferroviari” nasce Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A., la quale ottiene la licenza di impresa ferroviaria il 6 febbraio 2007, divenendo l’unico competitor di FS nel crescente mercato dell’alta velocità.

3.2.1 Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Trenitalia S.p.A.

Ferrovie dello Stato S.p.A. è il principale attore operante nel trasporto ferroviario in Italia. Si occupa della gestione e realizzazione di opere e servizi, contribuendo a sviluppare un progetto di mobilità e logistica integrata. Attualmente è partecipata al 100% dal Ministero dell’Economia e delle Finanze dal 1992, rappresentando uno dei casi più rilevanti di privatizzazione formale in Italia.

Il processo di costituzione della Holding Ferrovie dello Stato S.p.A., come la conosciamo oggi, è stato caratterizzato da numerosi eventi che hanno modificato i suoi servizi e l’assetto societario. Nasce nel 1905 come Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato, che sancisce il criterio dell’unificazione costruttiva dai fabbricati di stazione al materiale rotabile. La consolidazione del servizio raggiunge piena maturità a partire dal 1927 con l’inaugurazione della “direttissima” Roma-Napoli, primo esempio di trasporto ferroviario a velocità sostenuta in Italia. Con l’ampliamento della gamma di treni, vengono introdotte le prime linee ad alta velocità, seconde in Europa dopo quelle francesi, le quali già alla fine degli anni ’80 garantivano una velocità massima di 270 Km/h. Dopo un periodo difficile per la società, in seguito alle profonde trasformazioni strutturali e organizzative, che implicarono sia una riduzione del personale a meno della metà sia la creazione di nuove divisioni e società controllate, nonché riassegnazioni di personale e mezzi, nel

1992 nasce Ferrovie dello Stato - Società di Trasporti e Servizi per azioni. Quest'ultima, costituita per ottemperare alla nuova disciplina comunitaria che prevedeva la separazione societaria del gestore dell'infrastruttura dall'operatore del servizio, venne trasformata in Ferrovie dello Stato Holding S.r.l. nel 2000 per poi essere ristrutturata ancora in Ferrovie dello Stato S.p.A. l'anno seguente. A partire dal 22 giugno 2011 è stato annunciato il nuovo piano industriale che comprendeva anche il cambio di denominazione in Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.

Attualmente, in qualità di Capogruppo, controlla le società operative nei quattro comparti della filiera produttiva quali trasporto, infrastrutture, servizi immobiliari ed altri servizi. Ferrovie dello Stato S.p.A., nonostante sia mantenuta l'autonomia gestionale e giuridica delle società partecipate, svolge l'attività di natura societaria tipica di una Holding, definendo le linee strategiche e assicurando il coordinamento delle politiche industriali delle società controllate.

Leader nel trasporto ferroviario di persone e merci, detiene quote di mercato rispettivamente pari all' 88% e al 7%. Gode di un organico di oltre 70.000 dipendenti, 8000 treni al giorno che trasportano 830 milioni di passeggeri all'anno, attraverso una rete infrastrutturale di 16.700 Km. Con l'acquisizione di Arriva Deutschland (diventata poi Netinera), avvenuta l'8 dicembre 2010, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. conta partecipazioni azionarie in quattordici differenti società operanti nei diversi comparti della filiera produttiva. Possiede la totalità del pacchetto azionario di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., azienda che gestisce e manutiene l'infrastruttura ferroviaria ed il traghettamento dei convogli ferroviari nello Stretto di Messina. Il servizio di trasporto, sia su binari che su gomme, di merci e passeggeri, è garantito da cinque società distinte tra cui BusItalia Site Nord e Ferrovie del Sud-Est. Quest'ultima, attraverso decreto ministeriale del 4 agosto, diviene a tutti gli effetti una società controllata dal Gruppo FS.

Il principale erogatore del servizio di trasporto ferroviario rimane Trenitalia S.p.A., azienda controllata al 100% da Ferrovie dello Stato Italiane. Nasce nel 1997 come Italiana Trasporti Ferroviari S.p.A. (ITF) e diventa Trenitalia nel maggio del 2000, in risposta alla direttiva europea 91/440, recepita dal Governo italiano nel 1997. ITF nasce come una società veicolo di Ferrovie dello Stato per riorganizzare le attività di trasporto in vista delle direttive europee.

Trenitalia è dotata di una struttura articolata in Divisioni, a ciascuna delle quali viene assegnata una missione specifica. Attualmente sono operanti la Divisione Passeggeri Long Haul e la Divisione Passeggeri Regionale. La prima offre mobilità nazionale ed internazionale. La seconda assicura i servizi di tipo metropolitano, regionale ed interregionale. Con l'attuazione di 21 contratti di servizio, stipulati con le regioni, le province e lo Stato Italiano, soddisfa le esigenze di trasporto di circa 16 mila passeggeri, con un organico di 31 mila dipendenti ed una flotta composta da 650 locomotive, 3800 carrozze e più di 700 mezzi leggeri.⁴¹

3.2.2 Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A.: da Zero a Italo

La liberalizzazione del mercato ferroviario concede la possibilità a nuove realtà imprenditoriali di accendere la concorrenza, mai esistita, nel settore ferroviario. Nasce nel dicembre 2006 Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. Con un investimento iniziale di 1 miliardo di euro e senza alcun sussidio da parte dello Stato Italiano, l'obiettivo della nuova entrante è quello di valorizzare l'investimento della costruzione delle reti dell'alta velocità (AV) e sancire la competizione nel trasporto passeggeri. La compagine azionaria, al momento di avvio dell'attività, il 28 aprile 2012, è rappresentata dal 33,5%, suddiviso in quote paritetiche tra Luca di Montezemolo, Diego Della Valle e Gianni Punzo; due quote pari al 20% appartenenti rispettivamente a Gruppo Intesa San Paolo e Società des Chemins de Fer (SNCF); due partecipazioni del 5,0% ciascuna di proprietà di Alberto Bombassei e Isabella Seragnoli e 1,5% detenuto dall'AD della società Giuseppe Sciarrone.⁴²

Il 6 febbraio 2007 NTV ottiene dal Ministero dei Trasporti la "Licenza di impresa ferroviaria" ai sensi del D.lgs. 188/2003. Il 17 gennaio 2008 NTV viene autorizzata all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria gestita da RFI S.p.A.

La flotta di treni venne appaltata alla società francese Alstom, alla quale fu ordinata la costruzione di 25 treni di ultima generazione (AGV), a cui si aggiungeranno a partire da dicembre 2017, 12 nuovi mezzi. L'accordo prevede in oltre la manutenzione straordinaria e ordinaria della flotta per l'intero periodo di vita utile.

⁴¹ Dati provenienti da www.fsitaliane.it

⁴² Dati provenienti da www.ntvspa.it

3.3 Il mercato dell'Alta Velocità: il confronto tra Trenitalia S.p.A. e NTV S.p.A.

La competizione tra le due società operanti nel settore ferroviario in Italia riguarda il mercato dell'Alta Velocità del trasporto passeggeri. La necessità di una mobilità rapida, che permetta lo spostamento delle persone in luoghi distanti centinaia di chilometri, è ottemperata in gran parte dal trasporto aereo. I lunghi tempi d'attesa, di controllo e di imbarco/sbarco dei velivoli negli aeroporti rendono la tempistica totale notevolmente più lunga rispetto a quella impiegata dall'aereo per raggiungere, in aria, il luogo di destinazione. Tale inefficienza si registra specialmente nei voli domestici in quanto, date distanze relativamente brevi, risulta sempre meno conveniente, in termini di tempo, spostarsi con l'aereo. L'alta velocità nasce dunque per ottemperare all'esigenza di spostamenti rapidi, senza sopportare i lunghi tempi d'attesa imposti negli aeroporti; per promuovere una mobilità sostenibile in termini d'impatto ambientale. Inoltre, le stazioni ferroviarie godono di un'ottima territorialità a differenza degli aeroporti, dislocati spesso in zone lontane dai centri città.

In Italia il primo esempio di alta velocità venne progettato al termine degli anni '70, con la costruzione della "Direttissima" Roma-Firenze, realizzata solo nel 1992. Tale ritardo permise alla Francia, nel 1981, di inaugurare la linea TGV Sud-Est che collegava Lione a Parigi. Venne realizzata con il minor numero possibile di viadotti e senza gallerie presentando elevate pendenze, superabili solo da convogli di elevata potenza quali erano i treni "TGV" (Train à Grande Vitesse, treni ad alta velocità).

Attualmente in Italia il mercato dell'alta velocità è conteso tra Trenitalia, con la sua flotta di "Freccie" e NTV con i suoi treni di nome "Italo", inaugurati rispettivamente nel 2008 e nel 2012.

3.3.1 Le infrastrutture

L'infrastruttura ferroviaria è comprensiva della rete sulla quale viaggiano i treni ed include elementi quali i binari, trazione elettrica, stazioni per i passeggeri, sottostazioni di scambio e aree adibite ad ospitare i treni in sosta o in manutenzione. In Italia la totalità di questi asset è di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana, la quale esercita la funzione di gestore pubblico unico. RFI assicura la sicurezza delle reti attraverso capitale umano e

mezzi tecnologici e garantisce la manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture adibite al trasporto ferroviario. L'obiettivo prevalente risiede nell'ottimizzazione della capacità disponibile, massimizzando il traffico sia di passeggeri che di merci. RFI svolge le proprie attività e eroga i propri servizi nel rispetto dei "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" (Dir. P.C.M. 27.1.1994), garantendo l'accesso alla propria rete ai treni delle imprese operanti, secondo criteri di uguaglianza, imparzialità, libera scelta e non discriminazione, senza frenare o minacciare il processo di liberalizzazione. Assicura inoltre continuamente la funzionalità dell'infrastruttura ferroviaria gestita e l'erogazione dei servizi di circolazione e garantisce la massima disponibilità e accessibilità delle informazioni sui suoi servizi e sulle sue attività a tutti gli utilizzatori dell'infrastruttura imprese, viaggiatori e frequentatori delle stazioni.

I servizi erogati vengono corrisposti in cambio di una tariffa pagata dall'operatore ferroviario, calcolata per ogni chilometro percorso da ogni treno. Le tariffe si compongono di un pedaggio e un contributo per sostenimento delle spese di energia elettrica. Ai sensi del D.M. del 18 agosto 2006, i costi di accesso alle infrastrutture sono di circa 15 euro/Km e 3,5 euro/Km rispettivamente per l'alta velocità e per la rete tradizionale.

Nel complesso le reti gestite da RFI contano 16529 Km di ferrovia, dei quali 11727 elettrificati e 4802 a trazione diesel. La rete ferroviaria ad alta velocità italiana misura 1437 km. Si tratta di linee separate dalla rete convenzionale e sono adibite alla circolazione dei soli convogli progettati per l'alta velocità. La rete è a completa disposizione di qualsiasi impresa ferroviaria legittimata all'esercizio delle funzioni di operatore del trasporto ferroviario.

3.3.2 I servizi AV e gli effetti della concorrenza

Entrambe le società di trasporto ad Alta Velocità offrono un servizio efficiente che permette in poche ore la copertura dei luoghi di maggiore interesse sul territorio italiano. I treni, appartenenti alla flotta messa in campo da Trenitalia S.p.A. per l'AV, prendono il nome di "Freccie" ed hanno nel tempo soppiantato la vecchia generazione di "Eurostar". Essi si suddividono in tre differenti tipologie di convogli: i "Frecciarossa", "Frecciargento" ed i "Frecciabianca". I primi raggiungono una velocità maggiore pari a

300 Km/h e compiono 175 collegamenti al giorno, prevalentemente a servizio del trasporto tra grandi città. I “Frecciargento” offrono 48 collegamenti a fronte dei 42 dei “Frecciabianca” ad una velocità minore, che si attesta intorno ai 250 Km/h rispettivamente per i primi e di 200 Km/h per i secondi.⁴³ La flotta si amplia a partire dal 2010 quando Trenitalia S.p.A. induce una gara d'appalto per la fornitura di 50 unità di un nuovo modello di treno ad alta velocità, il successore dell'ETR 500 (nome commerciale dei convogli Frecciarossa). Risulta vincitrice l'azienda AnsaldoBreda-Bombardier con il V300 Zefiro a 30,8 milioni di euro a convoglio, superando la Alstom che aveva chiuso la sua offerta a 35 milioni di euro a convoglio. I nuovi convogli denominati “Frecciarossa 1000” a partire dal 25 aprile 2015 si integrano alla flotta già esistente, andando ad arricchire il portafoglio servizi di AV di Trenitalia.

A differenza del suo competitor, NTV S.p.A. offre il servizio di AV in una unica soluzione, attraverso la sua flotta di treni denominati “Italo”. Si tratta di 25 convogli ETR-575 commissionati alla società francese Alstom, a cui si aggiungeranno 12 treni Alstom Nuovo Pendolino EVO. Capaci di viaggiare fino a 250 Km/h ed ospitare 500 passeggeri, verranno consegnati entro la fine del 2017. Nonostante NTV S.p.A. sia una società interamente privata senza alcuna partecipazione statale, seppur con minore frequenza e coprendo un numero inferiore di percorsi, i treni Italo circolano liberamente sulla rete infrastrutturale di proprietà di RFI. Inizialmente per gli AGV, fu concordata una annualità di circa 140 milioni di euro, che NTV corrispondeva a favore di RFI. Tale prezzo veniva calcolato su una media di 13,4 €/km_x moltiplicati per il transito di 25 treni al giorno, su un tracciato di circa 1.152 km (Linea AV Torino-Salerno, Linea AV Padova-Venezia, Ferrovia Padova-Bologna)⁴⁴. Tale tariffa venne ridotta nel 2014 a 8,20 euro al chilometro (-37%) con conseguente abbassamento dell'annualità prevista. Naturalmente la riduzione interessò anche il servizio offerto da Trenitalia S.p.A. Italo collega 9 città italiane e 12 stazioni. Ogni giorno vengono effettuati più di 50 viaggi

⁴³ www.trenitalia.it

⁴⁴ Repubblica.it, Economia & finanza, 5 novembre 2014, “L'Autorità taglia i pedaggi per i treni dell'alta velocità: -37%”, dati estrapolati dalla Relazione Annuale del 2014 presentata dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti

per un totale di 12 milioni di treni-km all'anno ed in particolare si hanno 37 treni sulla dorsale Napoli-Milano.

Figura 5: Rete in esercizio dell'AV di Trenitalia S.p.A. (2017)⁴⁵



⁴⁵ www.trenitalia.it

Figura 6: Rete in esercizio dell'AV di NTV S.p.A. (2017)⁴⁶



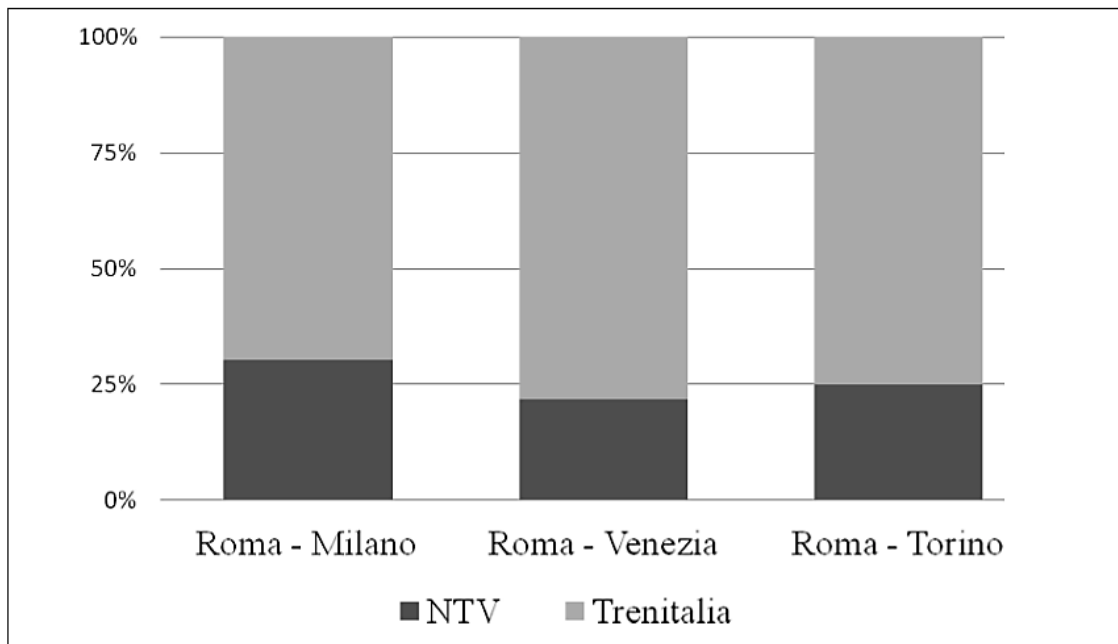
Le figure 5 e 6 mostrano i servizi di AV offerti da entrambi i competitor. Trenitalia è sensibilmente più presente sul territorio, specialmente nei collegamenti con il sud-Italia, coperti prevalentemente dalla flotta di “Frecciargento” e “Freccia Bianca”. La maggiore capillarizzazione consente a Trenitalia di detenere il 77% del mercato AV nel paese,

⁴⁶ www.ntvspa.it

percorrendo delle tratte non coperte da NTV.⁴⁷ L'espansione della rete da parte della nuova entrante si sta, attualmente, verificando attraverso un'intensificazione del trasporto su gomma, che consente alle località italiane più periferiche e meno rilevanti di raggiungere le stazioni nelle quali il servizio Italo viene offerto. In relazione ai servizi è pacifico che ad oggi Trenitalia goda di un vantaggio competitivo derivante da una maggiore territorialità rispetto al suo competitor privato. La situazione varia quando si prendono in considerazione le tratte di maggiore interesse, cioè quelle che collegano Roma con il Nord-Italia. In particolare la tratta Roma-Milano è quella dove si concentra maggiormente la concorrenza tra i due operatori. Roma-Milano rappresenta il collegamento con più alto numero di passeggeri in Europa. A partire dal 2008, Trenitalia ha iniziato l'offerta dei servizi di AV attualmente attivi, i quali includono la tratta in esame percorsa dai treni "Frecciarossa". Il collegamento è previsto ogni giorno dalle 6 alle 20 circa, con un'offerta più corposa nelle ore di punta. In risposta all'entrata nel mercato di NTV la frequenza delle soluzioni di viaggio è aumentata del 26,7% per l'alta velocità, cannibalizzando l'offerta tradizionale, che ha registrato una diminuzione del 22%. È chiaro che tale intensificazione dei servizi, in particolare negli anni 2011 e 2012, rappresenti un tentativo di Trenitalia di generare delle deterrenze all'entrata, frenando l'ingresso di NTV sul mercato. La figura 7 mostra come Trenitalia sfrutti una maggiore frequenza nell'erogazione del servizio per ottenere una quota rilevante nel mercato dell'AV. La concorrenza si manifesta in maggior grado nella tratta Roma-Milano, relativamente alla quale Italo registra porzione di mercato poco inferiore al 30%. A fronte della concorrenza rilevata, le strategie dei due competitor sembrerebbero intraprendere due percorsi divergenti. Tale differenza si esplicita nei differenti segmenti di mercato cui le due imprese sembrerebbero rivolgersi e conseguentemente anche nel prezzo applicato per i servizi offerti.

⁴⁷ Relazione Annuale del 2017 presentata dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti

Figura 7: Quote di mercato di NTV S.p.A. e Trenitalia S.p.A. per le tratte che collegano Roma alle città di maggior rilievo del Nord-Italia (2016)⁴⁸



Una prima distinzione riguarda il numero di livelli di servizio, rispettivamente 15 per Trenitalia e 11 per NTV. Proponendo servizi diversi, gli operatori riescono a segmentare i consumatori e a differenziare l'offerta. Tale differenziazione è finalizzata al compimento di diverse valutazioni dei passeggeri, utilizzata come importante strumento ai fini strategici. Una segmentazione dettagliata, compiuta attraverso l'identificazione di differenti combinazioni di prezzo-livello del servizio, si pone come obiettivo quello di estrarre un surplus convertibile in ricavi. La competizione, nonostante si registri sul prodotto offerto, in realtà si focalizza sul prezzo, in particolare se si accettano delle caratteristiche dell'offerta fisse nel breve periodo.

⁴⁸ Relazione Annuale del 2017 presentata dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti

Figura 8: Prezzi medi, minimi e massimi per tratte offerti da NTV S.p.A. e Trenitalia S.p.A.

<i>Collegamento</i>	<i>Operatore</i>	<i>Media</i>	<i>Dev. Std.</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Roma – Milano	Trenitalia	64.55	7.03	53.86	83.01
	NTV	50.86	7.67	45.12	79.96
Roma – Venezia	Trenitalia	58.14	8.71	49.00	77.42
	NTV	44.55	7.86	38.83	75.50
Roma – Torino	Trenitalia	66.29	11.62	53.58	90.00
	NTV	43.31	6.01	38.00	50.00

Ne consegue, anche analizzando la figura 8, che una minore attività promozionale e di scontistica da parte di Trenitalia trova fondamento nell'interesse da parte dell'incumbent di rivolgere la propria offerta prevalentemente ad una clientela business, con un servizio, specialmente nella tratta Roma-Milano, più frequente e personalizzabile possibile. Al contrario NTV, nel tempo, persegue una strategia finalizzata all'erogazione di un servizio low-cost, rivolto ad una clientela meno intransigente, "price sensitive" che necessita comunque di una mobilità rapida.

3.3.3 Le critiche e i limiti dell'assetto concorrenziale nel settore ferroviario

L'Italia rappresenta l'unico caso registrato in Europa di concorrenza diretta tra due operatori che condividono le medesime infrastrutture di AV. Il mercato del trasporto ferroviario è caratterizzato prevalentemente dall'esistenza di due competitor, uno totalmente pubblico che ha operato fino alla liberalizzazione del mercato in un regime di monopolio, ed un altro di natura prevalentemente privata. Ne consegue che l'Italia si configura come un caso di studio estremamente interessante di concorrenza intermodale "on track".

Nonostante l'Italia abbia recepito prontamente le direttive europee in tema di liberalizzazione del mercato ferroviario, le realtà susseguitesi in questi ultimi anni hanno mostrato le debolezze del sistema concorrenziale italiano.

Prima di tutto è rilevante sottolineare come la separazione tra l'operatore del servizio ferroviario ed il gestore dell'infrastruttura si sia concretizzata esclusivamente in una

scissione societaria e non della proprietà. La logica alla base di un processo di liberalizzazione come quello imposto dal legislatore europeo, si dovrebbe fondare sull'intenzione di rompere i legami tra operatori e Stato, affinché le imprese eroganti il servizio operino in condizioni di equità, a vantaggio della concorrenza e dell'utente finale. Una scissione come quella avvenuta in Italia, non sembra perseguire a pieno questi obiettivi, in quanto mantiene saldo il rapporto tra l'ex monopolista e lo Stato. Trenitalia S.p.A., seppur separata formalmente da RFI S.p.A., insieme a quest'ultima, rimane assoggettata a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., che detiene la totalità dell'azionariato di entrambe le imprese. La holding rappresenta inoltre uno dei più chiari esempi di privatizzazione formale in quanto la trasformazione da ente pubblico economico a società per azioni, in seguito al processo di statalizzazione, non ha di fatto modificato l'assetto gestionale e proprietario. Ferrovie dello Stato Italiane rimane una società a pieno controllo pubblico, in quanto le partecipazioni azionarie sono detenute nella loro totalità dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La strategia iniziale di NTV S.p.A. in un simile contesto, si fondava sulle inefficienze che le condizioni di Monopolio avevano presentato negli anni precedenti. Trenitalia era vessata da una pessima reputazione, specialmente nei servizi di bassa fascia, offerti a prezzi giudicati eccessivamente onerosi e non corrispondenti alla qualità riscontrata dai clienti. Di contro, NTV puntava ad offrire un prodotto di alto livello, che si discostasse qualitativamente dai servizi offerti da Trenitalia. L'ingresso sul mercato dell'operatore privato è stato caratterizzato da non poche iniziative ostili da parte dell'incumbent, finalizzate a rallentare l'istallazione di un regime concorrenziale. Nonostante i convogli di NTV non raggiungessero le stazioni principali, all'interno di quella di "Roma Ostiense" era stata ostruita la normale circolazione in seguito alla costruzione di una cancellata che costringeva esclusivamente i passeggeri Italo a percorrere una distanza di oltre duecento metri lungo la banchina prima di raggiungere le carrozze dei treni. RFI, responsabile universalmente dell'infrastruttura, impiegò diversi mesi ad aprire un varco nella cancellata, permettendo così un accesso agevolato per i convogli NTV. Lo stesso gestore delle reti ritardò i lavori di adattamento delle banchine all'altezza dei treni Italo, costruiti seguendo i parametri imposti a livello comunitario.

Nonostante la concorrenza spingesse i due operatori a rendere il servizio sempre migliore, mantenendo competitivi i prezzi, le differenti solidità finanziarie costrinsero la più debole NTV a licenziare un quarto del personale, a fronte di un probabile fallimento nel corso del 2014. La lenta ripresa registrata nell'ultimo anno, non distoglie l'attenzione sulle difficoltà di rendere concorrenziale un mercato che da sempre ha concepito un regime monopolista. I limiti dell'imposizione della concorrenza risiedono inoltre nella natura del settore ferroviario. In esso i costi di produzione sono scarsamente flessibili e ciò è dovuto alle rigidità contrattuali per il lavoro, all'assenza di alternative per il materiale rotabile ed alla limitatezza dei collegamenti, fattore, quest'ultimo, che rende difficilmente differenziabile il servizio. Ne consegue che a fronte di un prodotto in sostanza identico, la strategia unica adattabile della guerra ai costi è poco percorribile, generando grandi vantaggi a favore dell'Incumbent.

Le tensioni tra l'ex monopolista, i cui limiti all'operare non sono ancora totalmente definiti, e l'azienda nuova entrante mettono in luce le difficoltà di un processo di liberalizzazione in un settore così complesso come quello ferroviario, già vessato dall'espansione del trasporto aereo low cost. L'importanza di una separazione proprietaria e non solo societaria contribuirebbe ad un bilanciamento delle condizioni delle due società, che potrebbero finalmente operare in un contesto di maggiore competitività.

3.4 Analisi delle conseguenze economiche e finanziarie della liberalizzazione per i principali attori nel settore ferroviario

Figura 4: Conto Economico semplificato di RFI S.p.A. dal 2011 al 2016 (dati in milioni di euro)⁴⁹

Anni	Ricavi	Var. (%)	Costi	Var. (%)	EBITDA	Var. (%)	EBIT	Var. (%)	NOPAT	Var. (%)
2011	€ 2.541,4		€ 2.301,7		€ 239,8		€ 112,8		€ 98,1	
2012	€ 2.663,3	4,8%	€ 2.286,3	-0,7%	€ 376,8	57,1%	€ 246,3	118,3%	€ 160,0	63,1%
2013	€ 2.675,9	0,5%	€ 2.159,9	-5,5%	€ 516,5	37,1%	€ 387,2	57,2%	€ 269,8	68,6%
2014	€ 2.483,0	-7,2%	€ 2.032,0	-5,9%	€ 451,0	-12,7%	€ 350,0	-9,6%	€ 140,0	-48,1%
2015	€ 2.486,0	0,1%	€ 2.207,0	8,6%	€ 279,0	-38,1%	€ 160,0	-54,3%	€ 129,0	-7,9%
2016	€ 2.575,0	3,6%	€ 2.218,0	0,5%	€ 357,0	28,0%	€ 215,0	34,4%	€ 181,0	40,3%

Il processo di liberalizzazione ha modificato anche gli assetti finanziari delle società operanti nel settore ferroviario. In particolare è possibile quantificare una porzione dell'indotto generato dall'ingresso di NTV S.p.A., osservando le variazioni nel conto economico di RFI S.p.A., società che deve circa l'85% dei ricavi dal pagamento dei pedaggi da parte degli operatori del servizio ferroviario.

Nell'analisi dei ricavi si può notare come la variazione di maggiore entità si registrano tra gli anni 2011-2012 e 2013-2014.

Per quanto riguarda le variazioni registrate nel 2012, queste ultime sono il risultato diretto dell'ingresso di NTV S.p.A. nel mercato dell'AV. In generale il 2012 è stato caratterizzato da un rallentamento del ciclo economico registrato in Italia, che ha compromesso la crescita dell'intero settore dei trasporti. Il settore delle merci ha accusato il brusco calo della produzione (-6,7%) e degli scambi commerciali. Il settore dei passeggeri, nonostante siano state registrate delle dinamiche negative generalizzate (che hanno colpito anche il trasporto aereo), ha permesso a RFI S.p.A. di realizzare un incremento dei ricavi operativi pari al 4,8%, ed una conseguente crescita del risultato netto operativo del 63,1% rispetto all'anno precedente. Ciò è dovuto ai risultati ottenuti dalla liberalizzazione del mercato, che ha permesso l'affermarsi di un numero sempre crescente di imprese ferroviarie. Nel corso del 2012 l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria (ANSF) ha rilasciato un

⁴⁹ Elaborazione personale tratta dai Bilanci di Esercizio RFI S.p.A. dal 2011 al 2016

nuovo certificato di sicurezza e ne ha rinnovati venti. Il traffico sull'infrastruttura gestita da RFI è cresciuto del 28% rispetto al 2011, ottenendo un'aliquota per circa il 3,6% ed il 27,3% in termini di treni-Km rispettivamente nei settori passeggeri e merci.

Nel 2013 RFI ha registrato un incremento nel Reddito Operativo Netto, realizzando una variazione del 175,01% rispetto al 2011 e del 68,6% in relazione al 2012. La crescita non è stata risultante diretta della liberalizzazione del mercato che comunque ha contribuito con un aumento dei ricavi da pedaggio di 74,5 milioni di euro, determinato da un incremento dei ricavi a più alto valore economico (AV/AC), nonostante la riduzione del 15% prevista nel Decreto Ministeriale n.330 del 10 settembre 2013.

Il 2014 è stato caratterizzato dall'emissione ed immediata operatività delle misure di regolazione in materia di pedaggio per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria contenute nella Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) n 70 del 31 ottobre 2014. Quest'ultima ha portato alla ridefinizione e conseguente riduzione dell'importo del pedaggio unitario a 8,2€/km da 12,81€/Km per l'accesso alla rete AV/AC. L'obiettivo di tale ridimensionamento risiede nella conservazione delle dinamiche di concorrenza, minacciate dall'instabilità finanziaria di NTV S.p.A. Il risultato è una riduzione del 3,5% circa dell'indotto proveniente dai pedaggi per l'AV.

Nell'analisi degli anni successivi è importante sottolineare come nel 2015, rispetto al 2014, i volumi di produzione espressi in treni-km abbiano registrato un aumento medio complessivo pari al 3% con un incremento del 6,1% sulla rete AV/AC, che ha superato i 23,1 milioni di treni-km, ed un incremento sulla rete convenzionale del 2,81%, che si è attestata sui 317 milioni di treni-km. I ricavi da pedaggio sono passati da 1.051,2 milioni di euro del 2014 a 1.006,1 milioni di euro del 2015, con un decremento del 4,3%, dovuto all'intervento dell'Autorità Regolativa dei Trasporti, che ha ridimensionato il canone di pedaggio sulla rete AV, a seguito dell'emissione della Delibera n.70 del 31 ottobre 2014. Proseguendo, il 2016 ha rappresentato un anno determinante per il successo della liberalizzazione del settore. I ricavi delle vendite e delle prestazioni hanno presentato un incremento pari a 96 milioni di euro, 52 dei quali dovuti ad una crescita dei volumi del

mercato ferroviario, registrata anche grazie all' accrescimento delle flotte AV da parte dei due principali competitor.⁵⁰

Più in generale, l'apertura del mercato ha portato dei vantaggi innegabili anche da coloro che criticano le modalità con le quali si è manifestato il processo di liberalizzazione del settore ferroviario. Nonostante i continui interventi da parte delle Autorità Regolative competenti, che hanno estinto qualsiasi comportamento anticoncorrenziale e di abuso di posizione dominante, la concorrenzialità del mercato non ha tardato a mostrare i suoi frutti. La competitività ha migliorato la qualità generale dei servizi offerti da tutti i player attivi, a vantaggio degli utenti finali, che accedono al mercato a prezzi mediamente più bassi. Trenitalia risulta essere l'impresa che più di tutte ha accusato il processo di apertura dei mercati, specialmente a fronte di un così competitivo mercato dell'Alta Velocità, caratterizzato da azioni significative condotte dal competitor sul pricing e sull'offerta. La società perseguita l'obiettivo di mettere in campo azioni che consentano di mantenere il posizionamento di leadership sul mercato AV, attraverso una strategia di marketing particolarmente efficace. Ad ora, sono state utilizzate tutte le leve del marketing mix, grazie anche a importanti innovazioni nei processi di presidio del mercato, con ritorni positivi in termini di soddisfazione della clientela, quote di mercato e redditività dei prodotti. Di contro, NTV S.p.A., dopo un primo momento di incertezza culminato nel 2014, anno in cui la società rischiava il fallimento, sembra aver definito la propria posizione sul mercato. Il Bilancio del 2016 conferma il trend positivo evidenziato dalla chiusura dell'esercizio precedente e consente di esprimere un giudizio positivo sulle prospettive della Società, che ha saputo pianificare e perseguire, con forza e determinazione, un turnaround di grande valore. Ciò si concretizza in una performance della Società al termine dell'esercizio 2016, che ha mostrato per la prima volta un utile netto pari a 28,2 milioni di Euro e un EBITDA di 96,2 milioni di Euro, in aumento del 56,4% rispetto all'anno precedente. I ricavi operativi sono cresciuti del 15,3% rispetto al corrispondente periodo dell'esercizio precedente, a fronte di una crescita dell'offerta in treni-km pari al 13%. La domanda di trasporto ha registrato un incremento più che proporzionale rispetto all'offerta, come ha evidenziato il dato relativo al numero dei

⁵⁰ Cfr. Bilancio di Esercizio RFI S.p.A. anni 2011,2012,2013,2014,2015,2016

passenger transport that has grown by 2 million (+21%) compared to 2015, attesting to a 11,1.⁵¹

⁵¹ Bilancio di Esercizio 2016, NTV S.p.A.

CONCLUSIONI

Lo studio condotto ha messo in luce la complessità della disciplina dei servizi di pubblica utilità, nonché la sua variabilità nel corso dei secoli, a fronte dei continui stravolgimenti politici, economici e sociali.

Lo sviluppo storico delle *public utilities*, si è caratterizzato per un alternarsi continuo e frenetico di due ideologie sostanzialmente divergenti. Al concepimento di uno Stato forte, risoluto ed attivo nel panorama economico, si è contrapposto il pensiero di coloro che sostenevano l'importanza della libera iniziativa economica privata, proclamando l'autonomia ed autosufficienza dell'uomo. Lo scorrere degli anni ha messo in luce le debolezze e i limiti di entrambe le filosofie, mostrando come sia complesso per i governi adottare una politica che persegua la giustizia sociale e l'uguaglianza. Le convinzioni di coloro che sostenevano uno Stato paternalistico dovevano scontrarsi con le difficoltà derivanti dagli eccessivi costi da sopportare, che rischiavano di mettere in ginocchio le istituzioni ed i cittadini. Il ritorno ad un liberismo acceso ed a una deregolamentazione sfrenata, a sua volta, ha svelato i propri limiti, che si annidano in fenomeni quali l'intolleranza e l'egoismo, nonché nel desiderio dell'uomo di prevaricare sulla collettività.

La recente attività comunitaria sembra aver definito le linee politiche e di intervento, che i Paesi membri devono seguire per il raggiungimento di un equilibrio, risultato diretto della mediazione tra schieramenti, caratterizzati da filosofie e obiettivi diversi. L'applicazione delle direttive comunitarie, come quelle descritte per il settore ferroviario, oggetto di studio nell'elaborato, hanno rimarcato l'importanza di adottare una soluzione comune, da intraprendere nell'interesse della collettività. I processi di liberalizzazione dei mercati, da troppo tempo afflitti dalle inefficienze del monopolio, sembrano, ad oggi, condurre verso una visione fondata su obiettivi di condivisione, che permettano il coordinamento e la collaborazione tra le nazioni. L'obiettivo primario risulta essere la creazione di mercati perfettamente funzionanti, in grado di autoregolarsi, sotto la stretta supervisione delle forze regolative, le quali operano con il fine ultimo di tutelare universalmente gli interessi degli Stati, delle imprese private e pubbliche e dei cittadini.

BIGLIOGRAFIA

Beveridge William, A cura di Michele Colucci, (2010), *La libertà solidale. Scritti 1942-1945*, Donzelli

Boitani Andrea, Petretto Alessandro, (1999), *Privatizzazione e autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: un'analisi economica*, Bologna, Il Mulino

Campiglio Luigi, Mazzocchi Gian Carlo, (1987), *Concorrenza e Monopolio idee e proposte per una legislazione Anti-Trust*, Pubblicazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Clarich Marcello, Corso Guido, Zeno-Zencovich Vincenzo, *Il sistema delle Autorità indipendenti: problemi e prospettive*, Nexus

Conti Fulvio, Silei Gianni, (2005), *Breve storia dello Stato sociale*, Carocci Editore

Corso Guido, (2010), *Diritto Amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore

De Simone Ennio, (2014), *Storia Economica*, Franco Angeli

Di Taranto Giuseppe, (2013), *La globalizzazione diacronica*, Torino, G. Giappichelli Editore

Filosa Martone Rosalba, (2005), *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi Pubblici*, Napoli, CUEN.

Fontana Franco, Matteo Caroli, (2013), *Economia e gestione delle imprese*, Mc-Graw Hill Education

Garrone Paola, (2006), *Riforma regolamentare, privatizzazione ed investimenti: un'analisi empirica*, Bologna, Il Mulino

Iacovone Donato, (2014), *I servizi di pubblica utilità tra Stato, mercato, regolatore e consumatore*, Roma, Il Mulino

Macchiati Alfredo, Cesarini Andrea, Mallus Arianna, Massimiano Marco, (2007), *Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa. Problemi aperti e prospettive*, Bologna, Il Mulino

Mele Renato, (2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Padova, CEDAM

Pammolli F., Cambini C., Giannaccari A., (2007), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, Il Mulino

Pedersini Roberto, (1998), *La privatizzazione nei paesi dell'Europa centrale*, Bologna, Il Mulino

Pellegrini Mirella, (2012), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, CEDAM

Rossano Claudio, (2012), *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, Jovene editore

Scognamiglio Pasini Carlo, (2011), *Economia industriale*, Roma, Luiss University Press

Stiglitz Joseph E., (2003), *Economia del settore pubblico*, Milano, Ulrico Hoepli Editore S.p.A.

Taccone Alessandra, (2008), *L'intervento pubblico nel settore ferroviario*, Roma, Editore Edizioni Scientifiche Italiane.

Varian Hal R., (2007), *Microeconomia*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina S.r.l., Settima edizione italiana

SITOGRAFIA

www.autorita-trasporti.it

www.camera.it

www.fsitaliane.it

www.ntvspa.it

www.politicheeuropee.it

www.rfi.it

www.trenitalia.it

www.wallstreetitalia.com

