

## LIBRI DI ASTRID

ASTRID

*I nodi delle reti*

*Infrastrutture, mercato  
e interesse pubblico*

*a cura di*  
Paola M. Manacorda



Passigli Editori

## INDICE

|   |     |
|---|-----|
| Prefazione, <i>di Franco Bassanini</i>  | 7   |
| Introduzione, <i>di Paola M. Manacorda e Claudio De Vincenti</i>  | 23  |
| I. Le infrastrutture di trasporto: programmazione, concorrenza, interesse pubblico<br><i>di Mario Sebastiani</i>                              | 47  |
| II. Le infrastrutture energetiche: l'Italia e il mercato unico europeo, <i>di Pippo Ranci</i>   | 157 |
| III. Le infrastrutture idriche: finanziamento, regolazione e mercato, <i>di Mario Rosario Mazzola</i>   | 215 |
| IV. Le telecomunicazioni: concorrenza, sviluppo reti di nuova generazione, <i>di François de Brabant, Paola M. Manacorda, Guido Vannucchi</i> | 325 |
| V. Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale<br><i>di Vincenzo Visco Comandini</i>   | 383 |
| Indice degli autori   | 453 |
| Indice particolareggiato  | 455 |

PREFAZIONE

La qualità del sistema delle reti infrastrutturali strategiche, materiali e immateriali, e dei servizi di pubblica utilità a rete è uno dei fattori cruciali dello sviluppo e della crescita di ogni paese: incide in modo determinante sui costi della produzione di beni e servizi, sulla competitività delle imprese, sul loro accesso ai mercati, sugli scambi commerciali.

È un fattore cruciale anche per la qualità della vita e per la coesione sociale: dalla qualità delle reti infrastrutturali e dei servizi di rete dipende la mobilità delle persone (trasporti), la fruizione di beni essenziali (l'acqua, l'energia elettrica, il gas), le relazioni interpersonali (telefono, poste), la diffusione delle informazioni e delle conoscenze (internet), il monitoraggio dei fattori di rischio ambientale e sociale, una crescente parte dei servizi sociosanitari (in attesa della telemedicina).

Ma la qualità delle reti infrastrutturali e dei servizi di rete è un fattore cruciale – non da ultimo – anche per l'indipendenza, la sicurezza e l'integrità nazionale e per la sicurezza e l'incolumità delle persone: basta pensare agli approvvigionamenti energetici, alle telecomunicazioni, alla navigazione aerea, ai trasporti di emergenza, ai servizi di pronto soccorso medico. O alla rilevanza di una capillare e moderna rete di infrastrutture per l'efficacia degli interventi di protezione civile, di controllo del territorio, di contrasto alla criminalità organizzata.

Dunque la regolazione, lo sviluppo, l'ammodernamento delle reti infrastrutturali e dei servizi di rete sono tra i problemi, tra le sfide fondamentali che gli Stati contemporanei devono affrontare. Ciò vale, ovviamente, anche per l'Italia.

\* \* \*

Dei servizi di pubblica utilità la Fondazione Astrid si è già occupata, non molto tempo fa. Essi sono stati oggetto di alcune importanti ricerche, prevalentemente dedicate ai problemi della loro

regolazione: valsero soprattutto per delineare un primo bilancio dei successi e dei fallimenti della stagione delle prime liberalizzazioni. I risultati di quelle ricerche sono stati pubblicati in un volume della collana dei «Quaderni di Astrid» per le edizioni del Mulino (Astrid, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna 2006, pp. 440, con scritti di G. Napolitano, V. Termini, E. Cheli, A. Boitani, B. Spadoni, P. Ranci, M. Grillo, G. Coco, M. Ponti, C. Leporelli, M.R. Mazzola, A. Macchiati, L. Ammannati, A. Pezzoli, R. Matteucci, C. De Vincenti e A. Vigneri). Focalizzate com'erano sulla regolazione del mercato dei servizi, quelle ricerche dedicarono, necessariamente, un'attenzione minore ai problemi delle infrastrutture di rete; i quali, in quella sede, furono esaminati essenzialmente sotto il profilo della loro interrelazione o incidenza sulla concorrenza tra gli operatori dei servizi.

Ma i problemi della regolazione, dello sviluppo e dell'ammodernamento delle infrastrutture strategiche meritano un'attenzione dedicata in quanto non sono meno importanti e complessi di quelli dei servizi di pubblica utilità. Lo sono forse anche di più.

Più complesse sono le scelte di politica della regolazione, per la non duplicabilità di una parte delle infrastrutture, la non sempre facile delimitazione degli ambiti di monopolio naturale, l'interazione fra disciplina delle infrastrutture, tutela e promozione della concorrenza nei servizi liberalizzati, definizione degli ambiti e degli obblighi di servizio universale e loro garanzia.

Più impegnative e più complesse sono anche le scelte di politica industriale: se non altro perché il mercato non sempre garantisce – senza il concorso di regolazioni adeguate, incentivi efficaci e, talora, di una quota di risorse pubbliche – gli ingenti investimenti di lungo termine necessari per la realizzazione e l'ammodernamento di infrastrutture strategiche capaci di assicurare la competitività del sistema produttivo, la sicurezza degli approvvigionamenti, la universalità dell'offerta, la qualità dei servizi. Ma anche perché la disponibilità di reti infrastrutturali moderne e adeguate alle dimensioni della domanda potenziale di servizi anche nei periodi di punta è – come è noto – una condizione necessaria per lo sviluppo della competizione concorrenziale nel mercato dei servizi e per la parità di accesso di tutti i relativi operatori; ed è dimo-

strato che non di rado gli incentivi del libero mercato non bastano ad indurre il titolare della infrastruttura in regime di monopolio naturale a effettuare gli investimenti necessari.

A questi problemi, Astrid ha dedicato una nuova ricerca, anzi un grappolo di ricerche tra loro coordinate e interconnesse. Il metodo è stato quello tradizionale della Fondazione: riunire un ampio gruppo di esperti, proveniente tanto dall'accademia e dalle istituzioni di ricerca quanto dalle principali realtà imprenditoriali operanti nel settore; organizzare con loro e tra loro un confronto aperto e libero, senza pregiudizi né vincoli predeterminati; svilupparlo per tutto il tempo necessario a definire le problematiche, analizzare le soluzioni, ricercare una convergenza nel raffronto fra i diversi punti di vista; costruire su questa base, e sempre con metodo collegiale, una serie di paper di analisi e di proposta, articolati per settore; sottoporli a una ulteriore verifica collegiale e poi al vaglio di *discussant* esterni, in una serie di seminari riservati. Un metodo di ricerca che valorizza dunque il confronto, il dialogo e la elaborazione collegiale di un ampio gruppo di esperti tra i più autorevoli e qualificati, assicura al massimo l'interdisciplinarietà e l'attendibilità delle analisi, il controllo dell'affidabilità dei risultati, ed anche l'equilibrio e la praticabilità delle proposte alle quali il gruppo di ricerca alla fine perviene.

Nel caso, il coordinamento generale della ricerca è stato assicurato da Paola Manacorda e Claudio De Vincenti, il coordinamento dei singoli sottogruppi da Mario Sebastiani (infrastrutture di trasporto), Pippo Ranci (infrastrutture energetiche), Mario Rosario Mazzola (infrastrutture idriche), Francois de Brabant, Paola Manacorda e Guido Vannucchi (infrastrutture di telecomunicazione), Vincenzo Visco Comandini (rete postale).

\* \* \*

Nella introduzione di Paola Manacorda e Claudio De Vincenti il lettore può trovare un sintetico abstract della ricerca, una utile guida alla lettura dei paper settoriali, ma soprattutto una analisi dei problemi e una rassegna delle possibili soluzioni. I problemi, come si vedrà, sono spesso comuni a più settori. Le soluzioni, non di rado assai innovative, risultano tanto più significative in quan-

to, in molti casi, convalidate dalla comparazione e dal confronto fra le diverse realtà settoriali: i nodi delle reti, insomma, hanno spesso analogie non irrilevanti, e si prestano a riflessioni e rimedi in parte comuni.

Sul piano analitico, vengono ampiamente indagate le criticità del nostro sistema infrastrutturale, e ne vengono dunque confermate le ben note carenze, pur diversamente gravi da settore a settore, ma comunque sempre tali da limitare, quando non da pregiudicare, la competitività del nostro sistema economico e il perseguimento dei fondamentali beni pubblici sopra ricordati (coesione sociale, qualità della vita, sicurezza del paese e delle persone). In più d'un settore, per la ben nota stretta interrelazione fra la rete infrastrutturale e i servizi che dell'infrastruttura si avvalgono per raggiungere l'utenza, i ritardi e le carenze della rete finiscono per impedire o limitare di fatto l'apertura del mercato alla concorrenza fra gli operatori dei servizi. La limitata capacità della rete (o una capacità strettamente commisurata al fabbisogno in essere e dunque non sufficiente all'offerta competitiva di diversi servizi e soprattutto di nuovi servizi) rappresenta in tal caso di fatto una barriera all'accesso di nuovi competitori nel mercato dei servizi.

Sul piano propositivo, dunque sul piano delle soluzioni e dei rimedi, nella precedente ricerca dedicata ai servizi la stella polare era stata facilmente identificata nella realizzazione di ben costruiti processi di liberalizzazione e di un quadro regolatorio che consenta il pieno dispiegarsi delle «virtù della concorrenza», a partire dal potenziamento dei poteri di efficienti autorità di regolazione e vigilanza e dal rafforzamento della loro indipendenza.

Nel caso delle reti infrastrutturali la tutela degli interessi generali non può essere affidata solo alla apertura dei mercati, e dunque a una concorrenza ben regolata. È vero che anche le infrastrutture, non di rado, «sono passate dall'essere gestite da monopoli pubblici in mercati protetti, all'essere gestite da aziende di diritto privato sottoposte a una regolazione pro-concorrenziale nel contesto di mercati, a monte e a valle, liberalizzati e quindi aperti al gioco competitivo tra una pluralità di aziende», come si nota nella introduzione.

Ma è altrettanto vero che la condizione di monopoli naturali

propria delle reti infrastrutturali o di gran parte di esse impone di affrontare problemi assai più complessi: innanzitutto, i problemi delle modalità e degli strumenti necessari per garantire la parità di accesso alle reti e la assenza di discriminazioni fra tutti i produttori o distributori di beni e servizi a monte e a valle che delle reti si avvalgono (separazione proprietaria, societaria, funzionale o contabile; regolazione delle condizioni e delle tariffe di accesso; determinazione di livelli e standard di qualità della infrastruttura; ecc.); ma anche i problemi della predisposizione di adeguati strumenti di controllo sul rispetto di regole, standard, obblighi, contratti di servizio e quant'altro (a partire dal completamento del sistema delle Autorità indipendenti e dall'adeguamento dei poteri e degli strumenti di intervento ad esse riconosciuti).

Si deve aggiungere che regolazione pro competitiva e concorrenza non sempre bastano, comunque, ad assicurare che gli ingenti investimenti necessari per lo sviluppo, l'ammodernamento e la manutenzione delle reti infrastrutturali siano effettivamente finanziati e realizzati: tanto più se si considera che la dimensione degli investimenti necessari è esaltata oggi dalla rapidissima evoluzione tecnologica e dalle carenze e ritardi accumulati dal sistema infrastrutturale italiano negli ultimi decenni (è appena il caso di ricordare i casi delle infrastrutture acquedottistiche, della banda larga e ultralarga e del digital divide nelle telecomunicazioni, delle connessioni con l'estero e tra aree regionali nelle infrastrutture energetiche, delle infrastrutture intermodali e di alta capacità per il trasporto delle merci). Si tratta di problemi che possono essere risolti solo con adeguate politiche pubbliche di lungo periodo richiedenti scelte impegnative: scelte che concernono tanto le politiche industriali, la programmazione e l'allocazione delle risorse pubbliche, quanto la definizione di regole ulteriori rispetto a quelle pro competitive, innanzitutto per la definizione degli obblighi (o degli «obiettivi») di «servizio universale» e delle modalità di finanziamento degli stessi (in forme tali da non alterare i meccanismi concorrenziali: trasferimenti di risorse pubbliche o istituzione di fondi compensativi).

\* \* \*

La funzione strategica delle grandi infrastrutture, la condizione

di monopoli naturali di gran parte tra esse, la dimensione degli investimenti necessari, l'importanza che lo sviluppo e l'ammodernamento delle reti infrastrutturali riveste per la crescita e la competitività del Paese e per la garanzia di beni pubblici fondamentali (coesione sociale, sicurezza, qualità della vita, salute, ecc.) legittimano una riflessione sulla questione della proprietà pubblica delle reti e delle società di gestione delle reti, come è noto non vietata né scoraggiata dall'Unione europea. Il tema è affrontato in tutti i paper raccolti in questo volume e nella introduzione.

La proprietà pubblica (o a partecipazione pubblica) appare preferibile nei casi nei quali è evidente o comunque altamente probabile che gli strumenti di regolazione e le politiche pubbliche di contesto non siano sufficienti a garantire gli interessi pubblici in gioco: è probabilmente il caso, per esempio, della gestione dell'attività di dispacciamento che deve regolare l'immissione nella rete elettrica dell'energia prodotta dai vari impianti adattandosi in modo flessibile e continuo alle variazioni della domanda, dell'offerta e della tensione della rete, e assicurando parità di trattamento fra i produttori, i venditori e i distributori di energia.

La proprietà pubblica (o a partecipazione pubblica) può inoltre essere preferibile nei casi nei quali gli investimenti necessari per lo sviluppo e l'ammodernamento della infrastruttura appaiono, per dimensioni, profilo temporale e redditività (IRR), tali da non potere essere accollati ad un'impresa privata, neppure prevedendo adeguati incentivi tariffari, fiscali, monetari e/o regolatori (in specie se si tiene ferma l'inopportunità di scaricare sugli utenti oneri insopportabili in termini di prezzi e tariffe). È il caso non soltanto, ovviamente, delle infrastrutture «fredde», ma anche di infrastrutture «calde», quando la redditività è differita nel tempo, e quando le politiche pubbliche ritengano utile promuovere la crescita e l'innovazione facendo leva sull'offerta di nuovi servizi ai quali non corrisponde ancora una domanda adeguata (si pensi, per esempio, ai grandi investimenti pubblici nelle NGN di telecomunicazione in Cina, Usa, Corea del Sud, Giappone).

Va peraltro sottolineato che la proprietà pubblica della rete non assorbe la necessità di una adeguata regolazione pro competitiva dell'accesso alla rete da parte dei produttori di beni o servizi che, a monte o a valle, della rete si avvalgono; né esime dall'obbligo di

apprestare ed esercitare efficaci controlli sul rispetto dei piani di investimento e degli obblighi di servizio del gestore della rete, né dalla necessità di regole e controlli tendenti ad evitare una gestione inefficiente delle risorse pubbliche destinate allo sviluppo, all'ammodernamento e alla manutenzione dell'infrastruttura.

\* \* \*

Rispetto all'epoca (2007-2008) nella quale la maggior parte delle ricerche qui pubblicate sono state impostate, realizzate e discusse, il contesto di fondo è in parte cambiato. Della crisi economico-finanziaria che ha sconvolto il mondo non erano allora ancora prevedibili le dimensioni e gli effetti (Astrid se ne è occupata con una serie di ricerche coordinate da Giuliano Amato, raccolte in un libro pubblicato da Passigli in questa stessa collana: *Astrid, Governare l'economia globale*, a cura di Giuliano Amato, Firenze 2009, con scritti di F. Targetti, S. Andriani, L. Pennacchi, M. D'Alberti, P.C. Padoan, F. Saccomanni, M. de Cecco, P. Guerrieri, A. Lettieri, F. Onida, F. Cavazzuti, V. Termini, M. Bussani, M. De Andreis, M. Maré, C. Pinelli, R. Perissich e G. Amato). Ciononostante, i risultati delle ricerche sulle reti infrastrutturali qui pubblicati non mi sembrano richiedere correzioni o aggiornamenti significativi. Ma la crisi consente di vederli e di valutarli sotto una luce diversa. Credo che meriti rilevarlo al termine di questa prefazione.

Come è noto, la crisi lascia un'eredità pesante per i conti pubblici di tutti i Paesi ad economia avanzata. Ai costi degli interventi per il salvataggio o il sostegno dell'economia e delle istituzioni finanziarie si sommeranno quelli prodotti dagli effetti automatici della crisi sulle entrate fiscali e sulla spesa pubblica. Secondo le stime del F.M.I. (novembre 2009), il rapporto debito/Pil dei paesi a «economia avanzata» raggiungerà nel 2009 il 101,8% del PIL; potrebbe arrivare nel 2014 al 121,7% e addirittura, a «bocce ferme», superare il 250% nel 2050. Una dimensione senza precedenti nella storia dell'Occidente, almeno in tempi di pace. L'Italia starà più o meno nella media.

Il consolidamento fiscale necessario per ridurre il debito pubblico non sarà facile, durerà molto tempo, metterà a dura prova i

Governi. Sarà reso più difficile dall'invecchiamento della popolazione e dall'aumento delle spese per il servizio dell'aumentato debito pubblico. Sarà un percorso politicamente difficile: si rischia una progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti di una politica che non ha più risorse da spendere, ma solo tagli o tasse da imporre. Comunque, il tema della «nuova crisi fiscale degli Stati» tornerà al centro del dibattito. Che cosa fare per affrontarla? Come noto (escluse le privatizzazioni), vi sono tre modi principali per ridurre il rapporto debito/Pil: creare inflazione, produrre avanzi primari con la riduzione delle spese e l'aumento della pressione fiscale, accelerare la crescita e dunque aumentare il PIL.

La prima strada è assai poco auspicabile e forse non risolutiva: se si innescassero aspettative di inflazione elevata, il costo al quale il debito può essere collocato sul mercato aumenterebbe notevolmente, vanificando in misura significativa la riduzione dello stock in termini reali. Del resto, l'esperienza degli anni Settanta sconsiglia di percorrere una simile strada; e comunque la BCE farà di tutto per contrastarla. L'alta inflazione, infatti, una volta «liberata», è difficilmente contenibile, produce forti distorsioni nell'allocazione delle risorse, riduce il tasso di crescita, colpisce i più poveri, crea instabilità sociali e politiche.

La seconda strada dipende dalle riforme strutturali del fisco e della spesa pubblica che si riuscirà a realizzare. L'aggiustamento medio sui bilanci pubblici delle economie avanzate del G-20, da realizzare nel decennio 2011-2020 per riportare i debiti ai livelli pre-crisi, è stimato dal FMI in circa 8 punti di Pil, di cui 1,5 punti di minori costi per le misure di stimolo all'economia, 3,5 punti di tagli di spesa primaria e 3 punti di maggiori entrate fiscali, ricavate con la razionalizzazione dei tributi, la lotta all'evasione fiscale ed eventualmente con aumenti delle imposte. Vanno aggiunti ulteriori 3-4 punti di Pil di aggiustamenti sul fronte sanitario e pensionistico, in seguito agli effetti della curva demografica. Come hanno scritto Cottarelli e Vinals, mai nella storia i Paesi ad economia matura hanno affrontato simultaneamente un aggiustamento di queste dimensioni. Si tratterebbe, per i soli 27 paesi dell'UE, di 150-200 miliardi di euro su base annua di minori spese (o maggiori entrate) per i prossimi 10 anni. Un percorso difficile e impopolare: negli ultimi quindici anni nessun grande Paese occi-

dentale è riuscito a ridurre in maniera significativa la spesa corrente con misure strutturali; gran parte degli avanzi primari è stato ottenuto con operazioni straordinarie (privatizzazioni, condoni, cartolarizzazioni) o di window dressing; per le quali tuttavia gli spazi sono ormai piuttosto ridotti.

Rimane la terza opzione, l'accelerazione della crescita. Con un debito intorno al 100% del Pil, si è stimato che un'accelerazione della crescita dell'1% all'anno (ipotizzando di mantenere la spesa pubblica e la pressione fiscale costanti al 40%) ridurrebbe in 10 anni il rapporto debito/Pil di 28 punti percentuali. È la soluzione più auspicabile, ma non è meno difficile delle altre: i Paesi ad economia matura hanno per lo più registrato negli ultimi anni una crescita modesta, in qualche caso addirittura stazionaria. Le riforme strutturali di liberalizzazione, per dare più spazio alle «libere forze del mercato», non hanno finora dato i risultati sperati: continuano ad essere raccomandabili, ma non esonerano dalla ricerca di altri strumenti. Uno di questi (forse il principale) è, senza dubbio il finanziamento di grandi programmi pubblici di sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture strategiche: non a caso, importanti investimenti di lungo periodo in infrastrutture nei settori dell'energia, dell'ambiente e dei trasporti rappresentano una componente fondamentale delle *exit strategies* di diversi tra i maggiori Paesi (Cina, USA, Corea del Sud, Giappone, Brasile, *in primis*); nel breve, essi sono parti essenziali di una politica anticiclica di rilancio della crescita, nel medio termine mirano a garantire ai Paesi che li hanno realizzati un miglior posizionamento negli scenari competitivi dei prossimi decenni.

La questione si pone anche per l'Unione europea e per i suoi Stati membri, tra i quali l'Italia. La domanda non manca: il costo totale delle sole infrastrutture per i trasporti e l'energia necessarie per affrontare il problema dei cambiamenti climatici nella UE è stato stimato, in un recente studio del «Centre for European Policy Studies», in circa 50 miliardi di euro all'anno per i prossimi 40 anni. La Commissione europea ha a sua volta stimato il costo dei progetti ricompresi nei cosiddetti TEN-T e TEN-E: il costo totale dei TEN-T è valutato in circa 900 miliardi di euro (dal 1996 al 2020), di cui 400 miliardi di euro erano già stati spesi a fine 2007 e circa 500 dovranno essere spesi entro il 2020. Il costo dei soli



progetti prioritari è stimato in circa 400 miliardi di euro (dal 1996 al 2020), di cui circa 130 miliardi erano già stati investiti a fine 2007 e circa 270 miliardi di euro dovranno essere investiti entro il 2020. Quanto alle infrastrutture energetiche, la UE dovrà investire entro il 2013 almeno 30 miliardi di euro in infrastrutture (6 miliardi per la trasmissione di elettricità, 19 miliardi per i gasdotti e 5 miliardi per i terminali di gas naturale liquefatto) per raggiungere le priorità contenute nelle Linee Guida del Trans-European Energy Network (TEN-E). La connessione dei nuovi impianti di energia rinnovabile ha un costo stimato di 700-800 milioni all'anno. La Banca Mondiale, dal canto suo, stima che, nei prossimi vent'anni, almeno 40 miliardi all'anno dovranno essere investiti in nuove infrastrutture europee e altri 60 miliardi all'anno saranno necessari per la manutenzione e la sostituzione degli impianti. Il principale focus sarà sulla generazione di energia, sull'ambiente, sulle telecomunicazioni e sui trasporti (ma in Italia vi sono anche altre priorità: basti pensare alle infrastrutture carcerarie; o alle opere di ristrutturazione, messa a norma, consolidamento statico e sismico degli edifici scolastici e universitari, con costi stimati in poco meno di 50 miliardi).

\* \* \*

La questione delle infrastrutture non è dunque spiazzata dalla crisi. Al contrario. Perciò le questioni affrontate in questo volume restano cruciali. Ma gli effetti della crisi inducono a focalizzare l'attenzione innanzitutto sui problemi del finanziamento dei progetti infrastrutturali. E forse a rivedere alcune delle conclusioni raggiunte nei paper e sopra brevemente sintetizzate, soprattutto per quanto riguarda i rapporti tra pubblico e privato nel finanziamento e nella gestione delle reti.

A prima vista, l'esigenza di finanziare grandi programmi pubblici di sviluppo o ammodernamento delle infrastrutture strategiche può determinare un brusco moto del pendolo verso il ritorno alla proprietà o al controllo pubblico delle grandi reti infrastrutturali. È probabile che questo avverrà in alcuni dei grandi Paesi sopra ricordati, meno probabile che possa avvenire nei Paesi europei. I primi sono infatti in condizione di finanziare i loro pro-

grammi infrastrutturali con risorse di bilancio, i Paesi europei no. Cina, Corea, Brasile, Russia, India, Australia usciranno infatti dalla crisi con un rapporto debito pubblico/PIL sostenibile o addirittura modesto (intorno al 20% per la Cina, al 7% per la Russia, al 58% per il Brasile, secondo le stime IMF per il 2014); gli Stati Uniti godono ancora (per quanto?) dei privilegi del dollaro; gli Stati europei viceversa usciranno dalla crisi con livelli di indebitamento pubblico prossimi o superiori al 100% del PIL (98% il Regno Unito, 96% la Francia, 89% la Germania, 128% l'Italia, sempre secondo le stime IMF per il 2014), che li costringeranno – come già si è detto – a politiche di bilancio assai rigorose.

Dovranno dunque i Paesi europei rinunciare a realizzare grandi progetti di sviluppo e ammodernamento delle loro infrastrutture e al contributo che ne deriverebbe per rilanciare la crescita, per migliorare la competitività del sistema economico-produttivo europeo, e per assicurare e tutelare i fondamentali beni pubblici della sicurezza, della coesione sociale, della qualità ambientale? La risposta non è necessariamente negativa. Ma impone di adottare una serie di misure, di riforme, di politiche e di strumenti che consentano di far ricorso in modo sistematico ed esteso a forme di partenariato tra pubblico e privato, al finanziamento di progetti infrastrutturali di interesse pubblico con capitali privati.

L'Europa, handicappata sul versante dei conti pubblici, può far leva – a ben vedere – su alcuni suoi importanti punti di forza: l'elevata propensione al risparmio delle famiglie (confermata anche in periodo di crisi dalle rilevazioni statistiche di fine 2009); la reputazione di stabilità e affidabilità dell'Euro e dell'economia europea, dovuta al Patto di stabilità (ancorché per qualche verso troppo rigido o perfino «stupido») e alla politica prudente della BCE (pur da molti ritenuta eccessivamente conservatrice); la crescente esigenza dei Paesi in surplus (Cina, Arabia Saudita, Paesi del Golfo, Russia, Corea del Sud, Singapore, ecc.) di diversificare riserve, finanziamenti e investimenti, oggi troppo concentrati nell'area del dollaro.

L'Europa sembra insomma in condizione di aumentare il suo grado di leva per attirare capitali dai mercati globali e per finanziare così, in particolare, gli investimenti di lungo termine in infrastrutture «calde» (trasporti, energia, TLC) suscettibili di produrre

ritorni certi ancorché differiti nel tempo. Con un sistema di regole ed incentivi adeguati, una quota crescente dei risparmi delle famiglie europee, di altri capitali privati europei e non, e di capitali pubblici extraeuropei può essere veicolata verso il finanziamento di investimenti infrastrutturali a lungo termine, capaci di garantire rendimenti di lungo termine sicuri e stabili nel tempo, ancorché a tassi di redditività non elevatissimi.

La crisi sta infatti cambiando il profilo di rischio degli investitori. È probabile che nel futuro avremo una domanda crescente di prodotti di investimento a basso rischio e di lungo termine da parte dei grandi fondi pensione, delle assicurazioni, dei fondi sovrani e, in generale, dalle famiglie e del risparmio diffuso a fronte di una crescente domanda di infrastrutture. Il punto di incontro tra la domanda di investimenti finanziari di lungo periodo e a basso rischio e la domanda di finanziamento di infrastrutture, con flussi di cassa stabili e certi, potrebbe rappresentare una opportunità per una uscita dalla crisi, potrebbe dare un contributo alla stabilizzazione dei mercati finanziari globali, potrebbe assicurare il finanziamento delle infrastrutture strategiche senza incrementare l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni.

Occorreranno in primo luogo strumenti finanziari innovativi capaci di raccogliere e indirizzare i capitali privati verso gli investimenti di lungo termine in infrastrutture, Un ruolo rilevante, nell'architettarli, promuoverli e costruirli, può avere una «famiglia» di investitori istituzionali di lungo termine a partecipazione pubblica (la Banca Europea degli investimenti, la tedesca KfW, le Casse depositi e prestiti come la francese CDC, l'italiana CDP, la spagnola ICO e la polacca PKO, ma anche la neonata UK Infrastructures) che - grazie alla natura pubblica (Stati, enti locali) o «sociale» (per es. le Fondazioni bancarie) dei loro azionisti, all'esplicito endorsement pubblico spesso accompagnato da speciali strumenti di garanzia pubblica che ne agevola l'attività di raccolta - possono finanziare impieghi con rendimenti sicuri ma differiti nel tempo e con IRR non speculativi, possono distribuire i rischi fra le generazioni, possono mantenere anche a lungo i loro asset in portafoglio in tempo di crisi assolvendo a un ruolo anticiclico. Sono, non a caso, le stesse istituzioni che nel 2009, raccogliendo un invito del Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2008,

hanno dato vita al primo fondo equity per il finanziamento delle infrastrutture europee («Marguerite»), prototipo di una famiglia di fondi internazionali che vedrà a breve la nascita di un secondo fondo per le infrastrutture nell'area mediterranea («Inframed»).

Ma numerosi altri soggetti sono in grado di svolgere il ruolo di investitori di lungo termine: per esempio, i cosiddetti fondi perpetui, come i fondi sovrani, i fondi pensione del settore pubblico e alcune compagnie di assicurazione con passività a lungo termine vincolanti. In condizioni ideali di regolamentazione, questi investitori possono assumere un ruolo complementare rispetto a quello svolto dagli investitori di breve termine. La coesistenza di investitori di breve e di lungo termine può attenuare l'impatto di nuovi shock finanziari, poiché gli investitori di lungo termine hanno la capacità di smussare l'oscillazione dei profitti e delle perdite nel tempo, favorendo un approccio anticiclico. Inoltre, l'impegno degli investitori di lungo termine, in termini sia di importo sia di durata dell'investimento, consente investimenti in know-how e capitale umano complessi e costosi, attenuando i rischi di penalizzazione connessi alla volatilità di breve termine.

Ma i sistemi di regolamentazione finanziaria nazionali e internazionale non favoriscono oggi lo sviluppo di questa categoria di investitori. Il rapporto de Larosière (The High-Level Group on Financial Supervision in the European Union, *Report*, febbraio 2009, reperibile in *Astrid Rassegna*, n. 5/2009) mostra come le attuali norme contabili e prudenziali, fedeli al principio mark-to-market, siano sistematicamente orientate alle performance a breve termine e incoraggino quindi effetti pro-ciclici. Nella riforma dei sistemi di regolamentazione, è dunque auspicabile che i policy maker operino una chiara distinzione tra investitori di lungo termine, capaci di mantenere in portafoglio i loro asset anche in periodo di crisi finanziaria, e le banche e i fondi comuni, che devono rendere conto in qualsiasi momento ai loro azionisti e sottoscrittori e creare per essi valore a breve termine. Gli investitori di lungo termine dovranno sottostare a regolamentazioni più rigide per quanto concerne i requisiti di capitale e le responsabilità e obblighi nei confronti degli azionisti, delle autorità pubbliche o di altri stakeholder. Ma, in compenso, le forti esternalità positive per l'economia nel suo insieme, per la coesione sociale e per la qualità

della vita generate dagli investimenti di lungo termine, oltre che il loro contributo al rilancio della crescita e alla competitività dell'economia europea, giustificano la previsione di regole e incentivi intesi a favorire la raccolta a tal fine di capitali privati e a compensare la minore redditività degli investimenti a lungo rispetto a quelli a breve (ma anche con profili di rischio più elevati).

Penso innanzitutto alle regole prudenziali e contabili: per esempio prevedendo una valutazione degli investimenti di lungo periodo in grado di tenere conto sia del valore di mercato che del valore futuro dei flussi di cassa attesi nel lungo periodo; e sviluppando un sistema di regolamentazione basato su una più chiara e definita segmentazione dei rischi, in modo da attenuare la tendenza ad esacerbare l'arbitraggio temporale tra breve e lungo termine, tipica degli operatori a breve, e da rafforzare l'individuazione di punti di equilibrio ben definiti tra attività e passività di lungo periodo. Specifiche regole prudenziali dovrebbero garantire che le passività vengano onorate quando raggiungono la loro naturale scadenza e che l'orizzonte di lungo periodo venga protetto in modo appropriato da contingenze di varia natura legate a passività, quali inattesi disinvestimenti, venuta meno di fonti di finanziamento di particolari classi di maturità rilevanti, ecc.

Occorreranno anche regole di governance in grado di assicurare processi di decisione capaci di proteggere le imprese dall'influenza di interessi speculativi o individualistici di breve periodo, sia da parte del management che da parte degli azionisti. È noto, infatti, che il modello di corporate governance del c.d. *shareholders' value*, attraverso i meccanismi di incentivi impliciti nel sistema delle stock options, che influenzano anche le scelte strategiche imprenditoriali e finanziarie del management, hanno avuto un ruolo negativo nel favorire orizzonti di breve periodo a scapito di orizzonti di lungo periodo.

Accanto a una cornice regolamentare e prudenziale che includa specifici sistemi di incentivi, appropriate regole contabili, idonei sistemi di governo d'impresa e nuove norme sulla segmentazione dei mercati finanziari, accanto a ben costruiti strumenti finanziari e ad adeguati sistemi di garanzia anche pubblici, un ruolo potrebbero e dovrebbero giocare, nel favorire la mobilitazione di capitali privati negli investimenti infrastrutturali di lungo termine, an-

che idonee regolazioni fiscali. Già oggi molti Paesi europei (*quorum* l'Italia) prevedono incentivi fiscali rilevanti per gli investimenti in energie rinnovabili (impianti fotovoltaici, eolici, solari termici, ecc.), e diversificano la tassazione dei capital gains immobiliari a seconda della durata del possesso (nonostante in quest'ultimo caso si producano anche effetti negativi, per esempio in termini di ingessamento del mercato immobiliare). Una legislazione intesa a premiare, in generale, anche mediante agevolazioni fiscali, l'impiego di capitali privati nel finanziamento di progetti di investimento di lungo periodo con forti esternalità positive potrebbe dunque rappresentare, per i decisori politici, una seria alternativa all'impiego di risorse di bilancio sempre più scarse.

\* \* \*

Il finanziamento mediante capitali privati favorirà la privatizzazione delle reti infrastrutturali o, quanto meno, dei soggetti societari concessionari della loro costruzione e gestione, contrastando la recente tendenza a una loro ripubblicizzazione: ma la presenza pubblica, cacciata in tal modo dalla porta, potrebbe rientrare dalla finestra dato che non di rado i capitali privati saranno raccolti, impiegati e gestiti da investitori istituzionali pubblici magari assistiti da specifici strumenti di garanzia degli Stati, come nel caso del risparmio postale italiano e francese («modello Terna»).

Occorrerà anche apprestare architetture istituzionali e strumenti finanziari capaci di allargare lo spettro dei progetti infrastrutturali «caldi», cioè dei progetti capaci di assicurare rendimenti accettabili agli investitori, sia pure nel lungo termine e con *internal rate of return* (IRR) non elevatissimi (compensati per altro da rischi assai moderati). Per molti progetti infrastrutturali considerati oggi «freddi», cioè incapaci di assicurare ritorni sul capitale in essi investito, o «tiepidi», cioè suscettibili di produrre IRR troppo modesti da poter remunerare adeguatamente perfino gli investitori istituzionali di lungo termine, è possibile trovare soluzioni che li rendano capaci di remunerare quanto meno gli investimenti di questi ultimi; si possono, in altri termini, «riscaldare molte infrastrutture fredde», e dunque estendere l'area dei PPP e del project financing molto al di là dei confini finora conosciuti,

sgravando i bilanci pubblici di gran parte dell'onere del finanziamento dei progetti infrastrutturali.

In ogni caso, la questione delle regole, delle forme e degli strumenti necessari per indirizzare capitali privati verso il finanziamento di infrastrutture mediante investimenti di lungo termine diventa, in questo contesto, del tutto centrale: per accelerare l'uscita dalla crisi, per promuovere la competitività dell'economia europea, per la costruzione di un modello di sviluppo sostenibile ed equilibrato. Alla luce dei vincoli strutturali dei bilanci pubblici di molti paesi industriali, nuove regole e nuovi strumenti finanziari di lungo periodo capaci di attirare capitali privati rappresentano la strada obbligata per rispondere alla forte domanda di infrastrutture senza accollare alle finanze pubbliche (e alle generazioni future) oneri insostenibili.

Ciò vale, del resto, anche per le istituzioni europee appena rinnovate dal Trattato di Lisbona. Nel momento nel quale sta per avviarsi il lungo negoziato intergovernativo per la definizione del nuovo quadro finanziario europeo (2013-2017), già si delinea infatti il rischio di una insuperabile impasse, tra la necessità di reperire risorse per finanziare i grandi progetti infrastrutturali europei (la nuova «Agenda di Lisbona») e l'impossibilità di chiedere agli Stati membri maggiori trasferimenti dai loro bilanci appesantiti dalla crisi, o un aumento dei carichi tributari gravanti sulle famiglie sotto forma di un incremento delle risorse proprie comunitarie. L'impiego, opportunamente incentivato, di capitali privati è l'unica via di uscita, l'unica strada praticabile. Quanto meno finché perdura l'annosa diffidenza verso il ricorso al debito sovrano europeo mediante l'emissione di *eurobonds*...

## INTRODUZIONE

### 1. Premessa

Questo volume intende proporre una riflessione sul ruolo delle grandi reti infrastrutturali e sulle scelte, di politica industriale e regolamentare, che ad esse si riferiscono.

Non si tratta solo di sottolineare, come da più parti è stato fatto, la inadeguatezza della dotazione infrastrutturale del nostro Paese, ma di individuare i nodi che dovrebbero essere sciolti negli orientamenti di politica industriale e regolamentare e di avanzare alcune proposte in tal senso.

La ragione per la quale è opportuno occuparsi delle grandi reti infrastrutturali è abbastanza evidente. Esse sono infatti strumenti per il raggiungimento di almeno tre obiettivi, spesso sottaciuti e talvolta trascurati.

Il primo obiettivo è naturalmente quello di concorrere alla crescita e allo sviluppo economico del Paese, non solo nella fase della loro realizzazione e gestione, ma in quanto veicolo degli scambi, materiali e immateriali, che costituiscono il collante e il motore di qualunque economia sviluppata. Da questo punto di vista le nostre carenze infrastrutturali vengono spesso denunciate come elementi di freno alla crescita e alla competitività del sistema produttivo nazionale.

Il secondo ruolo che le reti svolgono è quello di coesione sociale, nella misura in cui, nelle loro diverse forme, mettono in contatto persone, luoghi di vita e di lavoro e contribuiscono a fare uscire dall'isolamento intere comunità. Non a caso la dotazione infrastrutturale è considerata uno degli elementi di pregio di un territorio, ai fini di insediamenti sia residenziali che produttivi. E non a caso il sempre più frequente taglio di «rami secchi» di alcune reti suscita la comprensibile protesta di coloro che da questi tagli paventano l'isolamento sociale.

Il terzo ruolo, infine, è quello di assicurare l'integrità, l'autonomia e la sicurezza del Paese, attraverso tutti quei meccanismi che consentono di far fronte a rischi e pericoli di natura fisica, orga-

nizzativa o sociale. Dalla protezione civile ai trasporti di emergenza, dall'approvvigionamento energetico alla regolazione delle acque, tutte le reti contribuiscono, se ben gestite, a dare sicurezza alle popolazioni e a mantenere integri i territori.

La nostra riflessione si è concentrata su di una tipologia di reti caratterizzate da tre elementi:

- la loro natura «fisica», presente anche nelle cosiddette reti immateriali come quelle di comunicazioni;
- il fatto di essere il supporto di servizi erogati a tutti i cittadini e non solo ad una ristretta categoria di utenti e di avere perciò estensione nazionale;
- la circostanza di essere, in larga misura, non duplicabili, a causa della loro estensione su tutto il territorio e dei rilevanti investimenti necessari per la loro realizzazione. Quest'ultima circostanza, come si vedrà, introduce la necessità di una forte riflessione sugli aspetti concorrenziali nei diversi regimi delle reti.

Unica eccezione a questa classificazione, che definisce il carattere strategico delle grandi reti, sono le reti postali, per i quali è stata presa in esame sia la rete organizzativa del recapito sia quella degli sportelli, che in effetti erogano servizi aperti a tutti gli utenti. La ragione di questa eccezione sta nel delicato momento di passaggio che l'azienda postale sta vivendo, in vista della liberalizzazione completa del mercato del recapito, e che ci sembrava meritasse un'attenzione specifica.

Sulla base di questa caratterizzazione sono stati considerati, per il loro valore strategico, i seguenti servizi a reti nazionali:

- a) trasporto fisico (autostrade, ferrovie, porti, aeroporti);
- b) produzione e distribuzione dell'energia;
- c) risorse idriche;
- d) telecomunicazioni;
- e) servizi postali;

Non sono state quindi considerate le grandi reti informatiche e di telecomunicazioni interne a grandi gruppi aziendali, proprio perché rivolte a gruppi chiusi di utenti.

Parimenti non sono state considerate le reti di trasporto pubblico locale, che presentano problemi certamente rilevanti ma troppo differenziati per essere trattati unitariamente in questa sede.

### 1.1 *Liberalizzazioni, privatizzazioni e interesse pubblico*

Ciò che ci ha indotto a questa riflessione è la condizione nella quale si trovano tutte le reti qui trattate, interessate da liberalizzazioni, sia dei mercati delle reti stesse sia dei relativi servizi, e da privatizzazioni delle aziende fino a pochi anni fa ancora in mano pubblica.

Pur con procedure e in momenti diversi queste due linee di intervento hanno interessato tutte le grandi reti strategiche. È opportuno sottolineare la natura diversa dei due processi. Le liberalizzazioni dei mercati sono infatti state avviate dall'Unione europea e i loro tempi e, in qualche misura, i modi sono dettati dalle direttive comunitarie.

Le privatizzazioni, invece, sono una scelta dei Governi e possono avere (e in qualche caso hanno avuto) motivazioni anche contingenti, come la necessità di risanare i bilanci pubblici.

Le reti strategiche quindi sono passate dall'essere gestite da monopoli pubblici in mercati protetti, regime che veniva giustificato proprio in funzione della prevalenza dell'interesse pubblico, all'essere gestite da aziende di diritto privato sottoposte a una regolazione pro-concorrenziale nel contesto di mercati, a monte e a valle, liberalizzati e quindi aperti al gioco competitivo tra una pluralità di aziende.

L'interrogativo che sta alla base di questo lavoro è allora il seguente: come si garantisce l'interesse pubblico in questo doppio passaggio? A quali obiettivi e criteri dovrebbero ispirarsi le politiche industriali e regolamentari che ogni governo adotta quando affronta quel doppio passaggio? Come si definiscono gli interessi pubblici quando si parla di reti e dei loro servizi?

Senza la pretesa di definirli in modo rigido, si possono però riconoscere alcuni obiettivi e criteri di interesse pubblico, non diversi da quelli che la stessa Unione europea pone alla base della definizione dei cosiddetti servizi di interesse economico generale (Sieg), ossia di quei servizi, tra quelli considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e quindi soggetti a obblighi di servizio pubblico, che sono forniti dietro corrispettivo alla popolazione, hanno cioè un prezzo per l'utente.

Nel nostro caso, obiettivi e criteri possono così essere sintetizzati:

- per i consumatori /utenti:
  - capillarità della rete e facilità di accesso;
  - continuità del servizio;
  - tariffe proporzionate ai servizi offerti, eque e trasparenti;
  - facilitazioni di accesso per i ceti deboli o svantaggiati;
  - possibilità di scegliere e cambiare fornitore ove consentito tecnicamente;
- per il sistema economico complessivo:
  - ampie possibilità di concorrenza per i servizi che viaggiano sulle reti, compresa la parità di trattamento interna/esterna, vale a dire una regolamentazione che garantisca a tutti i fornitori di servizi le stesse opportunità che un operatore (spesso quello storico ex monopolista) in quanto gestore della rete, mantiene;
  - tariffazione dei diritti di passaggio sulla rete che sia equa, trasparente e non discriminatoria;
  - certezza di investimenti e di adeguamento tecnologico della rete;
  - capacità di creare valore;
- per la sicurezza nazionale:
  - integrità e sicurezza della rete, sia rispetto ai guasti che alle indebite intrusioni;
  - sicurezza e continuità degli approvvigionamenti, soprattutto in materia di energia e di risorse idriche.

### 1.2. Reti e servizi

È del tutto evidente che non avrebbe senso parlare delle reti se non si considerasse che esse sono, innanzitutto, le «portanti» dei servizi. In alcuni casi questa considerazione è relativamente facile e intuitiva, in altri casi lo è meno. Esistono infatti reti di distribuzione di una risorsa e reti di collegamento, che non distribuiscono ma mettono in relazione (reti di trasporto fisico, di telecomunicazione e postali).

Nelle reti di distribuzione, come quelle idriche o energetiche, il valore della risorsa che le reti distribuiscono fa premio, almeno nella percezione degli utenti, sul valore stesso della rete e rende difficile per essi valutare sia i costi di investimento sia quelli di gestione, ma il «servizio» cioè la distribuzione, è percepito come

avente un valore. Nelle reti di collegamento, come quelle di trasporto e di telecomunicazioni, il concetto di servizio è meno intuitivo, il che rende per esempio difficile capire che è necessario remunerare il costo dell'accesso alla rete, dal momento che nessuna risorsa viene distribuita attraverso di essa.

In realtà il nesso tra rete e servizi non è sempre facilmente scindibile, sia perché vi è in alcuni casi una continuità tecnica, data dallo strato intermedio dei cosiddetti «servizi di rete» (sostanzialmente manutenzione e controllo) che non si sa se attribuire alla rete ai servizi, sia perché in altri casi, come quello del servizio idrico, la rete è di per sé «inerte» oppure come nelle Poste, è solamente organizzativa e si attiva solo quando eroga il servizio.

Come si vedrà oltre, questa considerazione rende difficile trarre una conclusione generale, valida per tutte le reti, in merito alla questione della forma migliore di «separazione della rete», separazione necessaria per garantire, in presenza di reti che costituiscono monopoli naturali, il massimo della concorrenza nella erogazione dei servizi.

Inoltre, mentre le reti delle quali qui si tratta sono per definizione dei monopoli naturali, i servizi non lo sono affatto, e ciò impone di trattare separatamente le problematiche della concorrenza relative alle due fattispecie.

### 1.3. La situazione italiana a più di dieci anni dall'avvio del processo di riforma

Il punto ad oggi dell'esperienza italiana in materia di liberalizzazioni e riforma della regolazione nei servizi di pubblica utilità è caratterizzato da passi in avanti, battute d'arresto, incertezze attuali e di prospettiva.

Cominciamo con i passi in avanti:

- sono state varate normative abbastanza avanzate, anche relativamente ad altri Paesi europei, in materia di liberalizzazione formale di una parte dei mercati per i quali rilevano le reti infrastrutturali nazionali. In particolare: nelle telecomunicazioni (di seguito Tlc) si è avuta una forte liberalizzazione nei servizi di telefonia fissa e mobile; nei settori dell'energia elettrica e del gas si è realizzato l'*unbundling* delle reti, proprietario per l'elettricità e societario

per il gas, si è attivata la borsa elettrica e il mercato all'ingrosso, si è proceduto alla liberalizzazione della vendita al dettaglio; nel settore ferroviario, si è attuato l'*unbundling* societario per la rete e si è passati dal regime concessorio al regime di licenze per il trasporto; nel settore postale si è proceduto a ridefinire e a ridurre l'area riservata, consentendo anche lo sviluppo di servizi a valore aggiunto;

– sono state istituite due autorità di regolazione, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito Aeeg) e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito Agcom) che hanno sviluppato metodologie e capacità tecniche rilevanti;

– si è avuto uno sviluppo effettivo della concorrenza nel mercato in tre settori – elevato nelle Tlc, abbastanza significativo nell'elettricità e nel gas con l'entrata di nuove imprese, la loro crescita dimensionale, processi di aggregazione anche transnazionali;

– nel nuovo clima di maggiore apertura dei mercati, si è assistito a una crescita dimensionale e a prime aggregazioni di soggetti imprenditoriali anche nel settore idrico e nelle reti di distribuzione locali;

– è andato prendendo corpo un processo, per quanto ancora parziale, di integrazione delle nostre *utilities* nel mercato europeo: maggiore dinamicità delle nostre imprese all'estero ed entrata di imprese estere nei mercati italiani.

Vistose peraltro le battute d'arresto del processo riformatore:

– sostanziale assenza, per carenze normative, di una liberalizzazione anche nella forma della concorrenza «per» il mercato nella gestione delle reti e dei servizi in esclusiva;

– mancato completamento del quadro delle autorità di settore e riduzione del perimetro di intervento delle autorità esistenti (riduzione ai ministeri di alcune funzioni loro originariamente attribuite);

– debolezza del quadro regolatorio nei settori diversi da energia e telecomunicazioni, con confusione e frammentazione di ruoli;

– mantenimento, in quasi tutti i settori (tranne Tlc), di assetti di *governance* frenanti le dinamiche imprenditoriali, in quanto segnati dal conflitto tra Stato azionista da un lato e Stato regolatore e liberalizzatore dall'altro: è il caso di elettricità, gas, ferrovie, gestioni aeroportuali, società autostradali minori, settore idrico, poste;

– assenza di una strategia chiara, in vista della liberalizzazione del mercato postale cui è orientata l'Unione europea, circa il punto della filiera postale in cui assicurare il *third party access* a tutti i concorrenti di Poste Italiane.

Il quadro delineato determina un contesto di incertezza prospettica circa assetti di mercato e strategie imprenditoriali:

– il mancato rispetto della sequenza «definizione delle regole e istituzione di un organismo di regolazione – liberalizzazione dei mercati – privatizzazione delle aziende pubbliche» ha determinato una situazione contraddittoria, con posizioni di forza di imprese (in tutto o in parte) private che frenano l'ulteriore apertura dei mercati e puntano a un quadro regolatorio debole e con *stakeholders* di aziende pubbliche che fanno leva sulle contraddizioni del processo per bloccare ulteriori liberalizzazioni;

– lo sviluppo delle reti è risultato sacrificato per aspetti rilevanti dal punto di vista della promozione della coesione sociale e del benessere dei consumatori, della competitività del sistema economico nel suo insieme, della sicurezza nazionale: ritardo nello sviluppo della banda larga (e in prospettiva dell'ultralarga) per superare il *digital divide* nelle Tlc, insufficienti interconnessioni con l'estero e tra macroaree interne per il settore elettrico, strozzature nell'interconnessione con l'estero per il gas, mancato superamento del ritardo nella dotazione infrastrutturale nel settore idrico;

– l'assenza di un quadro di programmazione e di un quadro di regolazione ben costruiti ha lasciato il settore dei trasporti privo di una strategia unitaria in grado di realizzare il diritto alla mobilità nel suo complesso, tramite lo sviluppo di reti e di infrastrutture che sfruttino sostituibilità e complementarità: mancato riequilibrio delle forme di trasporto con sviluppo degli snodi intermodali (ferro-gomma) che riducano il ruolo del trasporto merci su gomma; mantenimento in vita di linee ferroviarie che possono essere sostituite dal trasporto passeggeri su gomma e mancato sviluppo delle tratte a più alto traffico potenziale; proliferare di aeroporti senza riferimento a economie di scala e di scopo e alla loro complementarità; mancato *focus* sui porti in grado di competere a livello internazionale e mancato raccordo con le reti di trasporto su terra; manca una politica tariffaria che internalizzi i costi esterni determinando i corretti incentivi alle varie forme di trasporto;

– nei settori diversi da energia e Tlc la regolazione ha subito smacchi rilevanti: nel settore ferroviario si è avuto prima (dicembre 2001) il blocco dei prezzi per Trenitalia, mettendo in soffitta il *price-cap* sulla media-lunga percorrenza, e poi (gennaio 2007) libertà di tariffazione per l'azienda che è tuttora il monopolista di fatto; manca una regolazione trasparente per via contrattuale degli oneri di servizio pubblico su Trenitalia; si è assistito a giugno scorso al collasso della regolazione nel settore autostradale, con una dinamica tariffaria ormai non allineata ai costi (extraprofitti) e garanzie ipertrofiche per Autostrade per l'Italia S.p.A. (Aspi); da anni ristagnano i contratti di programma per gli aeroporti con rinvio *sine die* del *price-cap* sulle tariffe lato aria; nel settore idrico si è avuto il blocco delle tariffe del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) dal 2002, con la conseguenza, via via che si costituiscono gli ambiti territoriali ottimali (Ato), di uno scaglino tariffario di partenza per i loro piani d'ambito o, all'opposto, di una fase prolungata non remunerativa per i soggetti gestori che determina una perdita di credibilità intertemporale dei piani stessi.

In questa situazione complessa, il rischio è che gli interessi in campo – imprese in posizione più o meno dominante, *stakeholders* delle imprese pubbliche tesi al mantenimento dello *status quo* – colludano nei fatti nel tentare di impedire il completamento della riforma degli assetti di mercato avviata nella seconda metà degli anni novanta e nel puntare all'indebolimento ulteriore del quadro regolatorio. Il protrarsi dello stallo normativo e istituzionale che ne deriverebbe porta con sé rischi elevati per il Paese: insufficiente sviluppo delle reti energetiche verso il mercato unico europeo, con il risvolto dell'esposizione del Paese al potere di mercato dei Paesi fornitori di materie prime energetiche; ritardi pesanti nello sviluppo delle reti Tlc di nuova generazione, che minerebbe la competitività complessiva del sistema economico italiano e la coesione sociale (*digital divide*); un sistema di trasporti con strozzature, aree congestionate, costi elevati, che mina anch'esso competitività e coesione sociale; il permanere di «due Italie» sul fronte dei servizi idrici e la mancata crescita dimensionale di operatori in grado di sfruttare le economie di scala e di scopo e di competere sullo scenario europeo.

I *paper* raccolti in questo volume analizzano nel dettaglio le problematiche di ogni settore e forniscono indicazioni sul modo per uscire dallo stallo. L'ispirazione comune è quella di un «realismo riformatore»: partire dalla situazione attuale e dalle dinamiche in atto in ogni settore per gestirle verso sbocchi più appropriati con riferimento agli assetti istituzionali e agli assetti di mercato, tali da sbloccare la situazione e aprire la strada a una stagione di sviluppo delle reti in funzione della coesione sociale del Paese, della sua competitività e della sua sicurezza.

Per cogliere meglio il filo del ragionamento che percorre i *paper*, riassumiamo qui di seguito le principali problematiche «trasversali» che accomunano i settori. Concluderemo poi questa introduzione con l'indicazione delle proposte, anch'esse «trasversali» ai diversi *paper*, che gettano un ponte tra la situazione odierna e assetti istituzionali e di mercato che possano essere considerati più adeguati.

#### 1.4. I nodi emersi

La trattazione delle diverse reti nell'ottica di salvaguardare l'interesse generale ha messo in luce alcuni nodi «trasversali» che le interessano tutte, anche se le soluzioni ai nodi comuni possono essere, invece, diverse.

È evidente che il regime di proprietà privata di molte aziende che realizzano e gestiscono le reti richiede una attenzione al tema del servizio universale che, per sua definizione, non può essere lasciato alle sole dinamiche di mercato: la definizione generale di servizio universale implica infatti che, all'interno di un servizio di interesse economico generale, venga individuato un insieme minimo di servizi che deve essere fornito a un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla localizzazione geografica.

Dall'analisi compiuta nei diversi saggi emerge la necessità che in molti casi esso venga ridefinito in base alla evoluzione tecnologica e a considerazioni di carattere economico. Le attuali definizioni sono spesso opache, non distinguendo chiaramente quali sono i servizi di mercato e quelli di tipo universale, talvolta (come nelle reti di trasporto) sovvenzionando in modo surrettizio il servizio universale attraverso investimenti pubblici nelle reti.



In alcuni casi (come nelle telecomunicazioni) l'evoluzione tecnologica richiede una ridefinizione del livello di servizio, in particolare in termini di larghezza di banda da assicurare a tutti gli utenti, in altri casi (trasporti) è necessario ridefinirlo in termini di diritto alla mobilità e non di uso di una specifica rete.

Inoltre nel ridefinire il servizio universale nei diversi settori, andrà distinto l'universalità dell'accesso ad una rete dalla accessibilità, economica e tecnica, ai relativi servizi. Quanto alla accessibilità economica, vi è una generale concordanza sul fatto che, una volta definito il servizio universale, sia necessario individuare forme di finanziamento neutrali rispetto al gioco concorrenziale, come un fondo di compensazione alimentato da tutti gli operatori o trasferimenti da bilancio pubblico commisurati agli effettivi oneri di servizio universale. Nel caso specifico del servizio di recapito postale, il contributo qui presentato avanza numerose proposte di soluzione per retribuire il gestore che eroghi il servizio universale.

## 2. Privatizzazioni e liberalizzazioni

Come è ampiamente noto, i due processi rispondono a obiettivi diversi: una più ampia concorrenza tra diversi soggetti nel caso delle liberalizzazioni dei mercati, l'ipotesi che la gestione privata assicuri un uso più efficiente delle risorse e quindi un'offerta migliore per i cittadini, come movente delle privatizzazioni. Talvolta, semplicemente, le privatizzazioni costituiscono una delle possibili risposte ad esigenze di carattere finanziario dei governi. Va aggiunto che i percorsi, i tempi e i modi delle liberalizzazioni sono quasi sempre dettati da direttive europee, mentre le privatizzazioni avvengono su iniziative di singoli governi.

Questa distinzione evidenzia anche la necessità di percorsi razionali in termini di fissazione di regole e instaurazione di meccanismi ed organismi di controllo. La procedura corretta è quella che vede, prima delle liberalizzazioni, la fissazione, di solito per via legislativa, di regole di carattere concorrenziale e di organismi delegati a farli rispettare. La fissazione di tali regole, che tende a spostare gradualmente quote di mercato dall'operatore ex-monopolista ai nuovi entranti, può prevedere almeno in una prima fase, misure asimmetriche a carico dell'*incumbent*, una parte importan-

te delle quali riguarda le modalità di accesso dei nuovi operatori alle reti considerate monopolio naturale.

In Italia questo percorso è stato attuato per le telecomunicazioni e per l'energia, con l'istituzione delle rispettive autorità di settore. Nella precedente legislatura erano state previste innovazioni simili per quanto riguarda sia il settore idrico, con una estensione delle competenze sulla materia all'Autorità per l'energia e il gas, sia nel settore dei trasporti, per il quale veniva ipotizzata la creazione di una specifica autorità di settore. Al momento non è chiara quale potrebbe essere la prospettiva di queste innovazioni.

Per quanto riguarda le privatizzazioni, il nodo più critico sembra essere quello di assicurare che la nuova proprietà metta in campo gli investimenti necessari all'adeguamento e allo sviluppo delle reti. Se nel caso di concessione dallo Stato a dei privati lo strumento per assicurare questo obiettivo dovrebbe essere insito nell'atto di concessione, nel caso di cessione della proprietà il discorso è più complesso, soprattutto quando, nel tempo, si rendono necessari investimenti rilevanti per far evolvere la rete. Il caso forse più emblematico, nella fase attuale, è quello delle reti a banda larga di nuova generazione per la quale l'operatore dominante non ha, o ritiene di non avere, le risorse sufficienti per affrontare questo compito.

La soluzione più frequentemente ipotizzata, quella del ricorso al finanziamento pubblico, (poiché non si può privare un Paese di questo sviluppo) pone però delicati problemi di assetto proprietario di non facile soluzione: a chi apparterebbe la rete costruita con il contributo pubblico?

Rimane comunque l'esigenza che i due processi, di liberalizzazione e di privatizzazione, degli ex monopolisti avvengano con una razionalità di percorsi e controlli che non sempre è chiara ai decisori. Le prossime scadenze (completa liberalizzazione del mercato del recapito postale, eventuale privatizzazione di Poste Italiane, liberalizzazione del traffico sulla Rete ferroviaria italiana (Rfi), ipotesi di realizzazione di una rete a banda larga di terza generazione) saranno, in questo senso, un banco di prova.

### 3. Programmazione e regolazione

In tutti i saggi si intersecano due funzioni dell'intervento pubblico – regolazione e tutela della concorrenza da una parte, programmazione e finalizzazione delle risorse pubbliche dall'altra – che sono ambedue essenziali per il conseguimento degli obiettivi sopra indicati per il consumatore-utente, per il sistema economico nel suo insieme e per la sicurezza nazionale. Si tratta di due funzioni proprie del ruolo «allocativo» dello Stato e che, nei saggi di questo volume, vengono correttamente tenute distinte cogliendone al tempo stesso l'interazione:

– la programmazione ha a che fare con il disegno dei piani di sviluppo e potenziamento delle infrastrutture a rete, laddove lo Stato è chiamato a far valere un orizzonte temporale più lungo di quello che possono avere i privati e una visione degli interessi strategici del Paese nel suo insieme (si pensi in particolare alle reti energetiche e di telecomunicazioni); ma ha anche a che fare con l'ottimizzazione delle loro sinergie in relazione ai diversi servizi che le utilizzano, ossia con la capacità dello stato di far valere per così dire un orizzonte spaziale più ampio e coerente (si pensi alla realizzazione del diritto alla mobilità nel suo complesso); e infine ha a che fare con l'eventuale messa a disposizione di risorse pubbliche per il finanziamento delle reti in relazione a una insufficiente disponibilità di capitali privati o a una valutazione circa le esternalità positive generate dalla rete (si pensi al settore idrico);

– la regolazione proconcorrenziale dell'impresa in monopolio naturale ha a che fare con l'avvicinamento di risultati analoghi a quelli che sarebbero prodotti dalla concorrenza – come nel caso di una regolazione di prezzo volta a trasferire all'utente i benefici dei guadagni di produttività scremando la rendita di monopolio e a pressare l'impresa a guadagnare efficienza – e con la promozione della concorrenza a monte e a valle del monopolio naturale – come nel caso della regolazione insieme di prezzi e condizioni di accesso alle reti che garantiscano la concorrenza «nel» mercato tra i fornitori dei servizi e quindi lo sviluppo dei servizi stessi; ha poi a che fare anche con la corretta delimitazione degli eventuali trasferimenti da bilancio a copertura degli oneri di servizio pubblico e alla definizione e regolazione delle modalità di attivazione della concorrenza «per» il mercato.

### 4. La questione della proprietà delle reti

Il carattere indubbiamente strategico delle reti qui analizzate (nei termini prima indicati di strumenti essenziali per lo sviluppo economico e la coesione sociale) fa riemergere una riflessione intorno alla questione della proprietà pubblica delle società di rete, riflessione che ha naturalmente esiti diversi a seconda che per proprietà pubblica si intenda uno di questi diversi processi:

- a) ritorno in mano pubblica di società di rete attualmente private (come quelle di telecomunicazioni);
- b) mantenimento in mano pubblica di società di rete che già lo sono;
- c) assunzione di quote di proprietà a seguito di investimenti pubblici nella realizzazione di nuove reti.

Il tema è naturalmente molto delicato e si connette con le modalità ondivaghe con cui sono stati realizzati i processi di liberalizzazione e privatizzazione nel nostro Paese. Le indicazioni che vengono dai saggi militano a favore della indifferenza del regime proprietario nei limiti in cui l'assetto istituzionale, le competenze delle autorità di regolazione e gli strumenti a loro disposizione consentano di orientare l'attività del gestore di rete con un opportuno sistema di incentivi e sanzioni.

In questo contesto, una qualche maggiore garanzia dell'interesse generale potrebbe ancora essere assicurata dalla proprietà (a maggioranza) pubblica della società di rete in due situazioni specifiche:

- gestione di una infrastruttura cui siano connessi compiti particolarmente delicati, ossia non pienamente risolubili attraverso la regolazione di tariffe, condizioni di accesso non discriminatorie, qualità del servizio. Due esempi a questo riguardo possono essere costituiti: dalla gestione del dispacciamento svolta dalla società della rete elettrica, che garantisce l'accesso paritario alla rete dei produttori-venditori di elettricità attraverso la regolazione, in tempo continuo, e in relazione alla tensione della rete, delle variazioni nell'immissione in rete dell'elettricità prodotta dai diversi impianti; dalla gestione dell'infrastruttura ferroviaria che garantisce una organizzazione dei passaggi sulla rete e un suo sviluppo tecnologico in grado di assicurare standard di sicurezza adeguati;
- gestione di una infrastruttura il cui disegno di investimenti a

lungo termine non è orientabile tramite il solo sistema di incentivi fornito dal regolatore perché riposa fondamentalmente sulla capacità imprenditoriale dell'impresa stessa.

In ogni caso, più importante della questione della proprietà è la questione delle forme di separazione del gestore di rete dai gestori di servizio che di quella rete si servono.

## 5. La questione della separazione delle reti

Nel passaggio da un regime di monopoli pubblici ad aziende private in competizione su mercati aperti uno dei temi maggiormente discusso riguarda la separazione della rete dalla erogazione dei servizi. La stretta integrazione verticale che nel vecchio regime si aveva tra gestione della rete e gestione del servizio è incompatibile con un regime concorrenziale, in quanto costituisce un serio ostacolo ad una *fair competition* a causa del controllo che l'ex monopolista esercita sulla gestione della rete, che gli consente, ad esempio, di discriminare nella fase di accesso o di utilizzare i dati di uso della rete da parte degli utenti per attivare pratiche commerciali a danno dei suoi *competitors*.

Dal punto di vista concorrenziale, perciò, la separazione della rete dai servizi e il suo passaggio sotto il controllo di un soggetto indipendente può essere considerata la soluzione ottimale per garantire la parità di accesso tra i diversi gestori dei servizi.

Come è noto, peraltro, il termine «separazione» può essere inteso con diversi gradi di avvicinamento alla condizione di indipendenza del gestore di rete dal vecchio monopolista verticalmente integrato ancora operante nei servizi.

Parliamo di separazione contabile, quando l'ex monopolista è obbligato a tenere una contabilità separata per le due diverse attività, contabilità che normalmente dovrebbe essere soggetta a verifica da parte dell'autorità di settore. Parliamo poi di separazione funzionale, quando l'ex monopolista separa le due attività in due divisioni di business che rimangono sempre all'interno della stessa azienda, ma con dei «muri» che dovrebbero in teoria impedire il passaggio di informazioni dall'una all'altra unità di business. Più significativa è la separazione societaria, nella quale due attività vengono poste in due società con amministratori diversi, sistemi

contabili e informativi diversi. Vi è infine la separazione proprietaria, dove la proprietà dell'impresa di rete non è controllata da alcuno dei gestori di servizi e quindi l'impresa di rete risulta pienamente «terza» rispetto alle società di servizio.

Non vi sono attualmente in Italia delle regole uniformi che impongano su tutte le reti regimi di separazione, il che probabilmente è giusto, tenuto conto della eterogeneità delle diverse infrastrutture. Le separazioni fin qui attuate sono state decise o dal Governo al momento della privatizzazione o da una autorità di settore come rimedio pro-competitivo.

La situazione della separazione per le diverse reti è attualmente la seguente:

|  |                |
|--|----------------|
| Rete elettrica Enel                      | proprietaria   |
| Rete gas Eni                             | societaria     |
| Rete di telecomunicazione Telecom Italia | funzionale     |
| Rete ferroviaria italiana                | societaria     |
| Rete di recapito postale                 | non pertinente |
| Rete idrica                              | non pertinente |
| Rete autostrade                          | non pertinente |

È chiaro che la separazione proprietaria è per definizione la forma di separazione che più garantisce la concorrenza. Inoltre, nell'esperienza italiana (si veda il settore energetico) un grado insufficiente di indipendenza del gestore di rete ha determinato ritardi nell'effettuazione degli investimenti di potenziamento delle reti e dei nodi di accesso, con l'obiettivo di garantire la posizione dominante dell'ex monopolista sul mercato interno. Non mancano peraltro argomentazioni che militano a favore di forme di separazione più deboli. Possiamo riassumerle nei termini seguenti:

– non sempre la separazione è possibile da un punto di vista tecnico, a causa del fatto che alcuni servizi si trovano, per così dire «in mezzo» tra la rete e i servizi finali e quindi è difficile individuare il vero punto di separazione. La stessa difficoltà vale per la definizione del perimetro della separazione, per esempio nelle telecomunicazioni dove si discute se occorrerebbe separare fino all'ultimo miglio o se sarebbe più conveniente economicamente fermarsi a tratti di rete gerarchicamente superiori;

– l'integrazione verticale consente di sfruttare economie di scala e di varietà che la separazione disperde;

– quanto più è spinta la separazione tanto maggiori sono i costi di informazione e di transazione – ossia legati ai contratti tra gestore di rete e produttori di servizi – e quindi anche di coordinamento degli investimenti di rete e di servizio.

Il primo dei problemi ora segnalati ha una indubbia rilevanza, non tanto per quanto riguarda la separazione o meno quanto per la corretta definizione del perimetro della separazione che andrà attentamente stabilito.

Il secondo argomento, quello delle economie di scala e di scopo, riguarda in realtà la delimitazione corretta del monopolio naturale: se esse vi sono tra rete e servizi, significa che rete e servizi insieme sono monopolio naturale e non ha senso scinderli, neanche societariamente; se così non è, l'argomento non vale. Si tratterà allora di accertare, caso per caso, se queste economie effettivamente sussistano o non possano essere acquisite in altro modo e se il gioco vale i potenziali danni concorrenziali.

Il terzo argomento, quello dei costi di informazione e transazione, cui è anche connessa la questione del coordinamento degli investimenti, è un tema centrale della teoria economica dell'organizzazione in quanto attiene alla dimensione ottima d'impresa ossia al confine, sempre mutabile in relazione all'evoluzione delle tecnologie produttive, tra il ricorso al mercato come processore di informazioni e l'internalizzazione delle informazioni all'interno dell'impresa; proprio per questo, l'argomento in questione finisce per spiazzare la regolazione dell'accesso all'infrastruttura, in quanto quest'ultima è per definizione regolazione di relazioni di mercato; per chiarire, se si ritiene che la dimensione ottima dell'impresa sia quella corrispondente all'integrazione verticale rete-servizi, allora è l'impresa stessa che deve poter processare al suo interno tutte le informazioni necessarie, con il che si sta mettendo in discussione l'utilità stessa che vi siano più operatori in concorrenza tra loro nei servizi. In sintesi, una volta effettuata la corretta delimitazione dell'area di monopolio naturale e una volta aperti alla concorrenza i segmenti di servizio non in monopolio naturale, l'argomento dei costi di transazione non ha più ragion d'essere. Caso mai, il problema è quello di rafforzare la funzione di regolazione garantendo alle autorità ad essa deputate strumenti di coordinamento efficaci e vincolanti per gli operatori e di affiancarle la

funzione di programmazione da parte di governo e Parlamento, in modo da introdurre nel mercato gli incentivi ed eventualmente le risorse aggiuntive che trasformino in incentivi per l'operatore di rete e per i gestori di servizi gli obiettivi pubblici di sviluppo e potenziamento tecnologico della rete.

Va infine rilevato come sia importante anche il momento in cui si decide la separazione. Se essa viene scelta al momento della privatizzazione dell'azienda pubblica ex monopolista, come è avvenuto per l'energia elettrica e il gas, i costi e i ricavi sono già messi nel conto della privatizzazione, mentre se viene imposta ad aziende già privatizzate i costi, tutti a carico dell'azienda, non possono essere imposti e diventano necessariamente elemento di contenzioso tra azienda e autorità pubbliche. Questa considerazione si estende a maggior ragione alle nuove reti, come quella in fibra ottica di terza generazione o alla rete dell'alta velocità, nel senso che il relativo regime di separazione andrebbe scelto ancora prima della loro realizzazione.

## 6. Il «millefoglie» delle competenze

La istituzione di autorità di settore dotate di strumenti efficaci non solo per il controllo della concorrenza ma anche degli interessi generali degli utenti (in termini per esempio di possibilità di passaggio tra diversi operatori e di equità tariffaria) è stata una preziosa occasione per un riordino delle competenze in due settori, telecomunicazioni ed energia.

Analogo riordino sembra necessario ed urgente in settori quali la gestione delle risorse idriche e i trasporti. Troppo spesso si mescolano e si sovrappongono diversi livelli di competenze (dovute alla stratificazione storica della normativa). Il caso tipico è, nel settore dei trasporti, il molteplice ruolo dello Stato, che agisce come azionista, concedente, investitore, garante degli interessi degli utenti e della concorrenza, attraverso le politiche tariffarie. Nel settore idrico, concedente e controllore degli obblighi dei concessionari coincidono negli Ato.

Per converso, alcuni esempi di competenza concorrente tra Stato e Regioni non sembrano del tutto efficaci per la pianificazione ottimale delle reti ad estensione nazionale (tipicamente nelle tele-

comunicazioni e nell'energia). In questi ultimi anni le iniziative delle singole Regioni o di grandi Comuni metropolitani per l'estensione della rete a banda larga hanno conseguito qualche risultato in termini di aumento della copertura (circa il 5% in più) ma, senza una regia di tipo nazionale, hanno talvolta dato vita a porzioni di rete non suscettibili di evoluzioni future o addirittura non appropriate tecnologicamente.

In definitiva, allo Stato andrebbero lasciate le funzioni strategiche, compresa la definizione del servizio universale e dei relativi obblighi per i concessionari, nonché la pianificazione di massima delle grandi infrastrutture a carattere nazionale, lasciando ai singoli territori la pianificazione di dettaglio.

## 7. Eredità e discontinuità

Scegliere una linea uniforme per governare le grandi reti strategiche è reso difficile anche dalla loro diversa «novità». Molte reti esistono da moltissimi anni e trasformarne i metodi di gestione può essere molto complicato. Ad esempio, la rete del recapito postale, secondo alcuni, è talmente percepita come un «servizio di cittadinanza» assicurato dallo Stato da rendere socialmente problematica una sua eventuale privatizzazione, come è avvenuto in altri Paesi.

Le innovazioni di *governance* sono invece più facili quando si tratti di nuove reti, dove la novità può essere innescata dalla innovazione tecnologica. È questo il caso delle telecomunicazioni, che si accingono ad affrontare l'innovazione della larghissima banda con esigenze di rifacimento pressoché totale della rete esistente. In casi come questo la mole degli investimenti richiesti può giustificare un intervento della mano pubblica, pur in presenza di un mercato aperto e concorrenziale.

### 7.1. Le questioni all'ordine del giorno in Italia

L'analisi condotta nei diversi saggi chiarisce la nuova configurazione che dopo quindici anni dall'inizio del processo di riforma (legge istitutiva delle Autorità indipendenti di regolazione) hanno assunto i problemi riguardanti assetti di mercato e di regolazione

delle reti. Proviamo a riassumerli.

Energia elettrica e gas:

- nonostante la separazione proprietaria della rete dall'*incumbent* storico, sia Enel che Terna restano in ultima istanza controllate da un unico azionista, il governo;
- separazione ancora solo societaria di Snam Rete Gas da Eni;
- strozzature nelle interconnessioni delle reti con l'estero e, nel caso elettrico, tra macroaree del Paese contribuiscono a mantenere la posizione dominante di Enel ed Eni;
- dipendenza del sistema energetico da aree geografiche limitate e poco stabili.

Telecomunicazioni:

- la convergenza e la prospettiva integrazione tra telefonia fissa e mobile e tra telecomunicazioni e media;
- la ridefinizione del servizio universale, in presenza di una domanda di nuove e più elevate prestazioni delle reti;
- le condizioni necessarie ad assicurare una vera concorrenza tra gli operatori, soprattutto nella rete di accesso; separazione della rete solo funzionale;
- le prospettive dello sviluppo, cioè degli investimenti necessari a realizzare le nuove reti ad alta velocità (*broadband* e *ultra-broadband*); debolezza finanziaria dell'*incumbent*.

Poste:

- a fronte di un'area di monopolio naturale limitata al recapito, peraltro scarsamente contenibile e legata alla definizione politica del servizio universale, opportunità di creare un sistema di prezzi di accesso in modo da stimolare la concorrenza *upstream*;
- lo sviluppo delle *Information Communication Technology* (Ict) implica una graduale e costante erosione del mercato delle lettere progressivamente sostituite da servizi digitali, ma anche un aumento della concorrenza per l'accesso al mercato pubblicitario fra piattaforme e reti di servizi diversi;
- distorsioni nei sussidi incrociati e mancanza di trasparenza nelle modalità di finanziamento degli oneri del servizio universale (e di altre imposizioni di servizio pubblico);
- inefficienze dell'*incumbent* e scrematura di mercato da parte degli entranti.

Trasporti:

- crescente sostituibilità e complementarità tra infrastrutture e diritto alla mobilità come risultato dell'insieme delle dotazioni infrastrutturali nel settore dei trasporti;
- carente programmazione *intra* e intermodale;
- insufficiente liberalizzazione e debole regolazione dell'accesso alle infrastrutture;
- insufficiente sviluppo della concorrenza «per» il mercato;
- debolezza generale del quadro regolatorio, anche con fenomeni di cattura del regolatore (per es. Anas);
- ruolo tuttora dominante degli ex monopolisti sia a livello nazionale che a livello locale.

Servizi idrici:

- ritardi nella industrializzazione del settore con danni in termini di mancati investimenti e di invecchiamento delle reti; ritardi nei sistemi di captazione e adduzione su distanze medie e lunghe; elevato fabbisogno finanziario per colmare i ritardi infrastrutturali;
- regolazione tariffaria Cipe bloccata dal 2002 e tariffe dei piani d'ambito sottostimate e aumentate in sede di revisione dei piani;
- nonostante l'accorpamento in Ato, restano difficoltà nella formazione di imprese industriali di dimensione adeguata; sostanziale debolezza dei regolatori locali;
- esperienze di concorrenza «per» il mercato circoscritte e con rilevanti insuccessi.

Riguardo il quadro istituzionale, infine, solo per energia e telecomunicazioni abbiamo una autorità indipendente di regolazione; tutti gli altri settori sono privi di autorità indipendenti e le funzioni di regolazione sono svolte a vario titolo da ministeri (con strutture inadeguate), Cipe-Nars (sempre meno), società per azioni (Anas, esposta a vistosi fenomeni di «cattura»), comuni (più o meno associati in Ato e in commistione di ruoli regolatore/azionista).

Il tentativo abbozzato dall'ultimo governo Prodi di completare il quadro istituzionale delle autorità indipendenti è naufragato, non per demeriti del disegno di legge che invece aveva diversi punti forti, ma per la scarsa convinzione della stessa maggioranza di allora.

## 8. Le proposte

I contributi settoriali forniscono una serie di proposte specifiche relative ai vari settori, la cui ispirazione complessiva è quella di partire dalla situazione attuale e dalle dinamiche in atto per gestirle verso sbocchi più appropriati con riferimento all'assetto istituzionale e agli assetti di mercato; tradurre cioè le indicazioni della teoria della regolazione in interventi calati nella realtà del Paese e che disegnino un processo riformatore spinto e al tempo stesso realisticamente percorribile. Gli elementi comuni alle proposte di settore sono così riassumibili:

- ordine corretto delle procedure (fin qui spesso non osservato): definizione delle regole generali e istituzione di un'autorità indipendente di regolazione e controllo, liberalizzazione dei mercati, privatizzazione delle aziende pubbliche; vi è confusione di ruoli (Stato azionista-venditore e regolatore; Regioni e Comuni gestori e regolatori); gli ex monopolisti continuano a controllare le reti; da questa situazione occorre partire per individuare le soluzioni;

- ridisegnare il quadro istituzionale distinguendo la funzione di regolazione da quella di programmazione: autorità indipendenti dei trasporti, dei servizi idrici (nel caso accorpata all'Aeeg), del settore postale (nel caso accorpata all'Agcom); più in generale occorre un riordino delle competenze in quasi tutti i settori da noi esaminati;

- riordinare le partecipazioni pubbliche residue in un disegno coerente di ciò che va privatizzato nel contesto delle liberalizzazioni e di ciò che ha senso rimanga pubblico;

- necessità di ridefinire il servizio universale e, più in generale, gli obblighi di servizio pubblico; si tratta di tenere distinta la definizione degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, dalla questione della individuazione degli oneri ad essi connessi e delle modalità per coprirli; la necessità di una ridefinizione degli obblighi e di una migliore individuazione degli oneri deriva sia dall'evoluzione tecnologica e di mercato – rispetto alla quale le definizioni attuali risultano opache non distinguendo chiaramente tra servizi in grado di autocoprire i costi connessi agli obblighi di servizio pubblico e servizi che richiedono forme specifiche di copertura degli obblighi di servizio universale – sia dagli effetti delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni che non consentono più

una copertura implicita di tali obblighi (via sussidi incrociati), sia infine perché (per esempio nei trasporti) spesso gli obblighi sono coperti surrettiziamente attraverso gli investimenti pubblici nelle reti;

– in termini di accessibilità alla rete, il settore più problematico è quello delle Tlc, dove l'attuale separazione funzionale non sembra ancora garantire parità effettiva di accesso per i *competitors*; in termini di accessibilità al servizio è il settore idrico, in quanto in questo settore il servizio è in un certo senso incorporato nella rete stessa; in quanto all'accessibilità economica, una volta definito il servizio universale, varie forme possibili di sua copertura vengono esaminate nel volume;

– il salto tecnologico dell'*ultrabroadband* e il fabbisogno finanziario che esso comporta implica il coinvolgimento a fianco di Telecom Italia di altri soggetti privati e il concorso del settore pubblico, e quindi può costituire di fatto una occasione per arrivare in prospettiva e in modo non conflittuale alla terzietà della rete Tlc;

– le grandi reti di elettricità e gas devono essere rafforzate per unificare il mercato nazionale e per integrarlo nel mercato europeo; a questo scopo occorre che siano affidate a società di rete ben patrimonializzate e con una missione aziendale specifica e non sussidiaria rispetto a interessi estranei o conflittuali di una capogruppo; occorre inoltre che siano soggette a una regolazione forte, stabile e lungimirante;

– la regolazione dell'accesso alla rete di recapito postale come strumento chiave di liberalizzazione e la questione del finanziamento del servizio universale; tener conto dell'ordine corretto tra liberalizzazione e privatizzazione: costituire autorità di regolazione, definire regole della liberalizzazione, procedere quindi alla privatizzazione;

– trasporti: ferrovie – separazione rete e servizi di supporto (con Rfi da mantenere a gestione pubblica), liberalizzazione effettiva dei servizi merci e dei servizi passeggeri a lunga percorrenza in quanto servizi di mercato, servizi regionali con regolazione trasparente degli Osu e ricorso alla concorrenza «per» il mercato; aeroporti – regolazione tariffaria di *price-cap* ancora da attivare, sorveglianza sulla effettiva concorrenza nella gestione dell'*handling*, programmazione della rete aeroportuale superando la frammen-

tazione e organizzando le complementarità; autostrade – prima di tutto ripristinare la regolazione, messa fuori gioco dall'intervento del giugno scorso, poi chiarire il ruolo dell'Anas;

– servizi idrici: ruolo pubblico su proprietà della risorsa e delle reti, possibile spazio per società pubbliche di captazione e grande adduzione interambito, società della rete e gare per la gestione del servizio (secondo il modello francese dell'*affermage*), facilitando per questa via la soluzione del problema del subentro.

LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO:  
PROGRAMMAZIONE,  
CONCORRENZA, INTERESSE PUBBLICO

## 1. Inquadramento

### 1.1. *Le infrastrutture a rete: similarità e diversità settoriali*

La ricerca si propone di offrire spunti di riflessione e di proposta in materia di politica delle infrastrutture di trasporto, con particolare enfasi sui vincoli, le criticità e le opportunità fornite dai processi di liberalizzazione e di privatizzazione del settore.

Considerato che la ricerca è parte di un più ampio progetto concernente le infrastrutture a rete, può essere utile tratteggiare alcuni elementi comuni e di diversità che caratterizzano le infrastrutture di trasporto rispetto a quelle di altri settori, quali l'energia, le telecomunicazioni, i servizi idrici, le poste.

Gli elementi unificanti le infrastrutture a rete (incluse quelle puntuali) – che ne giustificano la denominazione di capitale sociale – sono sostanzialmente gli stessi che chiamano in campo la responsabilità pubblica. Indipendentemente dai settori, infatti:

a) le infrastrutture costituiscono fattore di sviluppo economico e condizione essenziale per la coesione territoriale, sociale, economica e politica di una collettività;

b) il carattere essenziale di esse – seppure con diverse accentuazioni, come si vedrà, e al di là del ricadere o meno, a seconda dei casi, nel regime di riserva *ex* articolo 43 della Costituzione – assegna allo Stato il ruolo di garante di un'adeguata dotazione di base di infrastrutture e del pieno esercizio del diritto di accesso ad esse;

c) la localizzazione è vincolata da un insieme di fattori, inclusa

---

<sup>1</sup> Il gruppo di ASTRID che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Mario Sebastiani. Hanno collaborato Alberto Biancardi, Laura Cavallo, Andrea Cesarini, Silvia Dolci, Luigi D'Ottavi, Alberto Germani, Giuliana Gresia, Arianna Mallus, Pietro Spirito.



la circostanza che «le reti non tollerano interruzioni»; la realizzazione richiede pertanto l'intervento dei pubblici poteri, che soli possono rendere coattivamente disponibili le aree e soli possono gestire le complesse problematiche legate alle esternalità;

d) il ruolo delle infrastrutture (delle reti transeuropee) è stato «costituzionalizzato» nel diritto comunitario dal Trattato di Maastricht, con il riconoscimento della loro funzione nell'integrazione economica e sociale della Unione europea.

A questa base comune si accompagnano elementi fortemente distintivi – fra settori e nei settori – sia di carattere fisico che discendenti dalle diverse caratteristiche dei mercati.

In primo luogo vanno menzionate le diverse combinazioni fra opere e tecnologie, da un lato, e parallelamente la diversa invasività. Sotto questo profilo, al top del contenuto di opere e di invasività si collocano le infrastrutture di trasporto, mentre all'estremo opposto sono le reti postali. Fra i due estremi troviamo, nell'ordine, le reti del gas, quelle elettriche e, infine quelle di trasmissione delle comunicazioni.

In secondo luogo, il fondamento della regolazione dell'accesso alle reti sta nella loro natura di *essential facilities*, vale a dire, nella compresenza di una serie di condizioni, in vario grado presenti a seconda dei settori e dei comparti al loro interno, le quali evolvono nel tempo in misura differenziata da caso a caso. Mentre in alcuni settori e comparti il carattere di *essential facilities* delle reti è permanente, in altri può progressivamente attenuarsi o venire meno a causa dello sviluppo della domanda, dei processi di liberalizzazione, del progresso tecnico. Di conseguenza, i modelli regolatori dovrebbero evolvere nel tempo di pari passo con i cambiamenti descritti (e se possibile promuoverli). Possono dunque richiedersi approcci diversi alla regolazione dell'accesso – a seconda dei settori e dei cambiamenti che intervengono – tenendo anche in vista l'esistenza di *trade off* fra la massimizzazione della concorrenza e degli interessi degli utenti a breve e a lungo andare<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ad esempio, la promozione della concorrenza *facility based*, ove realizzabile, potrebbe richiedere una regolamentazione attenta a non rendere troppo conveniente l'accesso di nuovi entranti alle reti esistenti.

In terzo luogo, quello delle infrastrutture è un mercato intermedio rispetto al mercato dei servizi. Una delle caratteristiche distintive dei mercati dei servizi finali è il diverso potenziale di redditività, in parte derivante dai differenziali nei costi di realizzazione e di gestione delle infrastrutture, in parte derivante dalla diversità dei costi di offerta dei servizi rispetto alla sostenibilità dei prezzi per la collettività. Sotto questo profilo alcuni comparti di trasporto soffrono *handicap* sconosciuti in altri comparti dello stesso settore e, tanto più, in altri settori: va da sé che questi vantaggi e svantaggi relativi di redditività dei servizi si trasmettono alle relative infrastrutture.

Infine, le conseguenze dei processi di liberalizzazione possono essere molto diverse allorché riguardano mercati ricchi o a mercati strutturalmente poveri. Nel primo caso, l'effetto è di redistribuire alla collettività gli extra-profitti degli ex monopolisti; nel secondo, il rischio è di accrescere le perdite a causa di fenomeni di *cream skimming* da parte dei nuovi entranti, mantenendo sui primi – in Italia spesso in forma implicita – l'onere dell'universalità dei servizi. Non a caso i processi di liberalizzazione hanno seguito un passo diverso fra i settori e nei settori, più rapido nell'energia e nelle telecomunicazioni, assai più lento nelle altre *utilities*. Considerazioni analoghe riguardano le opportunità e le potenzialità dei processi di privatizzazione di servizi e delle infrastrutture.

### 1.2. *Contesto e assunzioni di base della ricerca sulle infrastrutture di trasporto*

Il lavoro parte da presupposti comuni ai diversi gruppi della ricerca promossa da Astrid:

a) gli obiettivi generali di politica industriale sono riassumibili nella promozione dello sviluppo, della competitività, della concorrenza, della coesione territoriale, della solidarietà sociale, della sicurezza;

b) gli obiettivi indicati riguardano in via diretta i servizi finali (per i trasporti, la mobilità, intesa come bene di consumo, come fattore di produzione, come fattore di coesione sociale e territoriale);

c) le infrastrutture rappresentano input di produzione di tali

servizi; disponibilità di esse, uso efficiente, diffusione territoriale e accessibilità, diritto di accesso a operatori in concorrenza costituiscono obiettivi intermedi della politica industriale e della politica sociale, obiettivi che potranno dirsi raggiunti se le infrastrutture saranno adeguate a permettere il perseguimento degli obiettivi finali della mobilità;

d) le politiche industriali nazionali debbono esercitarsi in un quadro di obiettivi e di vincoli, interni e comunitari: 1) quanto ai primi, soprattutto vincoli finanziari, ambientali e, più in generale, imposti dalla presenza di esternalità; 2) quanto ai secondi, sotto l'impulso comunitario i settori delle *public utilities* sono interessati da rilevanti processi di liberalizzazione e di privatizzazione, seppure con passo e incisività diverse a seconda dei comparti;

e) l'intervento pubblico – nelle sue varie forme (programmazione, regolazione, ecc.) – va realizzato secondo i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, vale a dire, con il minimo di intrusività compatibile con gli interessi generali che si vogliono perseguire.

## 2. Le politiche infrastrutturali

### 2.1. Le scelte di fondo

Le argomentazioni sviluppate dalla ricerca muovono dall'assunzione che la politica industriale e sociale nei trasporti debba fondarsi sui seguenti capisaldi:

a) il diritto alla mobilità va garantito e promosso nella sua globalità, non necessariamente per singola modalità; l'offerta di servizi di trasporto va dunque indirizzata nelle diverse modalità secondo obiettivi di interesse generale e di sostenibilità economica e ambientale;

b) considerato che le infrastrutture rappresentano *input* fondamentale dei servizi di trasporto e vincolo al loro sviluppo, la politica delle infrastrutture, nelle sue diverse articolazioni, rappresenta una leva essenziale per modellare l'offerta di mobilità;

c) questa va sviluppata in un contesto quanto più possibile concorrenziale, che potenzialmente abbraccia sia i servizi di trasporto che le relative infrastrutture;

d) in questa ottica, così come in quella del perseguimento della

mobilità sostenibile e del riequilibrio modale, è auspicabile l'introduzione di strumenti flessibili di regolazione dell'accesso e dei prezzi, a seconda dei casi più rigidi e diretti oppure più *soft*;

e) infine, tenuto conto che le infrastrutture comportano costi sociali rilevanti, la politica industriale dovrebbe puntare – in un'ottica di medio/lungo periodo – a massimizzare l'offerta di servizi di mobilità, ottimizzandone la ripartizione modale e minimizzando il fabbisogno di infrastrutture, ciò che implica un approccio che guardi, appunto, all'offerta di mobilità nella sua globalità e alla efficienza delle infrastrutture; ciò richiede l'affermazione di una visione di sistema del settore, di un sistema nel quale siano promosse vocazioni, sostituibilità, complementarità;

f) pur nel rispetto dei criteri di sussidiarietà e proporzionalità, potranno richiedersi interventi per la cui efficacia non sono sufficienti le correnti politiche di incentivazione e di regolazione tariffaria, ma si rendono necessarie misure più incisive e dirette;

g) l'attrazione di capitali privati a lungo termine nella costruzione e nella gestione delle infrastrutture richiede indirizzi di politica industriale e regole certe stabili e attente a una sana incentivazione degli investimenti, avendo in vista l'interesse della collettività nel lungo periodo;

h) gli stessi strumenti regolatori, tuttavia, devono essere sufficientemente robusti per evitare l'affermazione di rendite di posizione che rischierebbero di determinare danni permanenti alle funzioni di interesse collettivo;

La domanda di fondo che, dato il taglio assegnato al presente rapporto, si pone è se, in che misura e a quali condizioni i processi di liberalizzazione e di privatizzazione possano costituire un ostacolo oppure una opportunità per condurre le scelte indicate sopra.

Nelle sezioni che seguono verranno sviluppati spunti di riflessione e proposte in tal senso, intesi come prima agenda di temi sui quali condurre ulteriori approfondimenti.

## 2.2. La dotazione di infrastrutture come capitale sociale

Indipendentemente dal regime proprietario e di gestione, le infrastrutture di trasporto sono parte del cosiddetto capitale sociale di un Paese e, in appropriata combinazione con il capitale privato e con altri *input*, costituiscono un potente fattore di crescita della produttività e di sviluppo di ogni altro settore dell'economia, e dunque di competitività del Paese.

Alcune considerazioni di base si rendono necessarie:

a) la capacità propulsiva delle infrastrutture, in quanto *input*, dipende dall'adeguata disponibilità di altri *input* con cui esse si devono equilibratamente combinare; squilibri nella dotazione dei fattori possono pregiudicarne l'efficacia, aumentarne costi e invasività, ciò che richiede di agire su più leve di politica industriale;

b) la capacità produttiva di una infrastruttura è infatti il risultato di un mix di fattori materiali e immateriali (semplificando: opere, tecnologie, organizzazione), che andrebbe ottimizzato spostando l'asse quanto più possibile sui secondi due, sia per economia di costi che per minor invasività (ad esempio, la capacità della rete ferroviaria dipende in misura considerevole dalla sua qualità e dalle tecnologie di regolazione dei flussi; la capacità aeroportuale è in funzione della efficienza nel controllo del traffico aereo e dei tempi di *turn-around* degli aeromobili; analoghe considerazioni valgono per tutte le altre infrastrutture); nel settore dei trasporti, purtroppo, non sempre sembra essersi seguita questa via;

c) la capacità produttiva delle infrastrutture di trasporto va vista nella sua globalità, poiché dipende in misura consistente dalla loro completezza e dalla loro complementarietà, *infra* e *inter-modale*: 1) sul primo punto (la completezza), la capacità è a volte strozzata da carenze dell'«ultimo miglio», posto che nel suo complesso questa è plafonata dalla componente più scarsa; 2) analoghe considerazioni valgono sul secondo punto (la complementarietà); deficit di interconnessioni e di capacità delle infrastrutture, mono e multi modalì, minano la capacità complessiva della rete;

d) l'adeguatezza della dotazione infrastrutturale va valutata in rapporto a due diversi parametri: la domanda potenziale di servizi di mobilità e la disponibilità di fattori produttivi complementari; dal momento che i due parametri vanno congiuntamente rispettati, è quello «più corto» a determinare la soglia efficiente di

dotazione infrastrutturale;

e) l'orizzonte nazionale non è più sufficiente per determinare l'interesse pubblico meritevole di tutela; in particolare, l'integrazione europea dei mercati, e la crescente importanza dei flussi marittimi di merce, determinano la necessità di considerare prioritaria la scala sovranazionale nella costruzione delle gerarchie di investimenti prioritari per il mantenimento e lo sviluppo delle reti; se prevale invece una dimensione locale, si rischia di favorire la disseminazione di opere infrastrutturali che poi risulteranno del tutto inadeguate ad assicurare l'integrazione di questi investimenti nella rete delle infrastrutture e dei servizi, con l'effetto di dilapidare risorse collettive che potrebbero trovare migliore allocazione;

f) la domanda di mobilità (e dunque l'adeguatezza dell'offerta di infrastrutture) va stimata tenendo conto del grado di sostituibilità, modale e intermodale;

g) il rapporto fra infrastrutture e altri fattori produttivi necessari ai servizi di trasporto è, in termini monetari, mediamente più elevato rispetto ad altri settori e sembra offrire margini relativamente limitati di flessibilità; in altri termini il settore dei trasporti presenta un'elevata intensità di capitale sociale e una certa rigidità nel modificarne le combinazioni;

h) ne segue che l'elevatezza della leva operativa (l'incidenza dei costi fissi sul costo complessivo del trasporto) rende la redditività dei servizi – e, in particolar modo delle infrastrutture – fortemente variabile rispetto alla domanda;

i) non appare dunque del tutto corretto ritenere che i servizi infrastrutturali siano caratterizzati da un basso grado di rischio né che la regolazione tariffaria costituisca una protezione forte in questo senso, tanto più in un contesto nel quale la concorrenza *infra* e *intermodale* fra servizi di trasporto si traduca in concorrenza fra infrastrutture;

j) in linea di principio, sembrano esistere economie di scala nella realizzazione delle infrastrutture: il rapporto fra costo di realizzazione e capacità è decrescente, per la doppia circostanza che la capacità cresce più che proporzionalmente alle dimensioni (ad esempio di una carreggiata autostradale o di un aeroporto) e il costo di realizzazione cresce meno che proporzionalmente alle di-

mensioni;

k) va da sé che quanto sopra verrebbe vanificato da una programmazione infrastrutturale che determinasse sovra-capacità di carattere permanente;

l) la realizzazione di infrastrutture di trasporto richiede un arco consistente di anni; ne segue che una politica infrastrutturale efficiente e lungimirante deve programmare temporanea sovra-capacità, destinata a permanere per un arco di tempo che – tenuto conto di realistiche previsioni di crescita tendenziale della domanda, della possibilità di incidere su di essa e delle economie di scala in sede di realizzazione – scongiuri il futuro prodursi di scarsità di capacità; ciò richiede di impostare il problema della loro produttività in un'ottica a rendimento differito e un accorto sistema di regolazione tariffaria;

m) i trasporti sono tipicamente un settore caratterizzato da ampie fluttuazioni di traffico, per orari e per stagioni, lungo un *trend* crescente a tassi molto diversi a seconda dei comparti; dal momento che il dimensionamento della capacità infrastrutturale sui picchi sarebbe inefficiente, la programmazione di «un certo grado di scarsità e di congestione»<sup>3</sup>, come raccomandato dalla stessa Commissione europea, costituisce un elemento positivo;

n) più controversa è la questione delle economie di scala nella gestione e nello sfruttamento delle infrastrutture – anche ipotizzando un uso ottimale della capacità; si stima ad esempio, che in campo aeroportuale la curva dei costi unitari complessivi (inclusivi dunque anche di quelli di realizzazione) sia decrescente fino a un traffico dell'ordine di quattro milioni di passeggeri, per poi diventare per un lungo tratto costante e infine iniziare a crescere;

o) da quanto precede scaturisce l'esigenza che la realizzazione di infrastrutture e la sua allocazione territoriale siano attente alla dotazione di altri fattori, a ottimizzare il mix fra opere e tecnologie, a seguire la curva dei rendimenti di scala, considerando congiuntamente i costi di realizzazione e di gestione, a garantire la completezza della rete in una logica intermodale, a evitare situa-

<sup>3</sup> Cfr. Commissione europea, *White paper Fair Payment for Infrastructure Use*, Com (1998) 466, p. 45.

zioni di sovra-dimensionamento, misurato anche in termini di sostituibilità inter-modale.

### 2.3. La nozione di essential facilities e la concorrenza fra infrastrutture di trasporto

Più che in altri settori, le infrastrutture di trasporto sono normalmente considerate *essential facilities*. Anche per questa ragione l'esercizio di esse è soggetto alla riserva di cui all'art. 43 della Costituzione ed è svolto in concessione, con obbligo di accesso di operatori terzi e regolazione tariffaria. In effetti, diversamente che altrove (comunicazioni e poste) in questo settore la concorrenza *facility based* è difficilmente realizzabile all'interno di una stessa modalità, salvo alcune infrastrutture puntuali (quali i terminal merci, ferroviari e portuali, e gli interporti) e salvo quanto si dirà fra breve. Vedremo tuttavia che con lo sviluppo della domanda e dei processi di liberalizzazione la concorrenza fra infrastrutture – della stessa modalità o di modalità diverse – può in prospettiva assumere valenza sempre più ampia.

La nozione di *essential facility* è stata sviluppata per impulso della giurisprudenza in materia di concorrenza, prima negli Stati Uniti e successivamente in Europa<sup>4</sup>. Il fatto che manchi al riguardo una sistematizzazione teorica di portata generale rappresenta un punto di debolezza, per via delle diverse interpretazioni a cui si presta, ma anche di forza, posto che la mancanza di una definizione rigida, valida una volta per tutte, rende il concetto adattabile a una realtà in evoluzione.

Le considerazioni che seguono intendono mostrare la complessità del quadro evolutivo e le potenzialità che esso offre per una politica industriale efficiente.

Secondo un orientamento condiviso, per attribuire a un *asset* il

<sup>4</sup> La base legale della dottrina delle *essential facilities* è la sezione 1 dello Sherman Act, nel diritto antitrust degli Stati Uniti, e negli artt. 81-82 del Trattato Ce. Classico è ormai il riferimento alle Sentenze della Corte di Giustizia Rte, 6 aprile 1995 (cause riunite C-241/242/91 P) e O.Bronner, 26 febbraio 1998 (causa C-7/97).

carattere di *essential facility* debbono ricorrere congiuntamente le seguenti condizioni: divisibilità, non sostituibilità (essenzialità), non duplicabilità e, come conseguenza, dominanza da parte del soggetto che le controlla. I requisiti indicati possono essere variamente interpretati ed evolvono nel tempo per una serie di ragioni: oggettive, di mercato e per effetto dell'evoluzione giurisprudenziale.

Per divisibilità si intende la possibilità che l'infrastruttura sia utilizzata in contemporanea da più operatori (dal gestore e dai suoi concorrenti, in caso di integrazione verticale); in questo caso il rifiuto dell'accesso da parte del gestore deve essere giustificato da ragioni oggettive. Prescindendo da quelle strettamente tecniche (ad esempio, particolari specifiche tecniche o la non interoperabilità fra reti – barriere per la cui rimozione la normativa comunitaria si è fatta particolarmente attiva), altre ragioni opponibili all'accesso sono oggetto di discussione, con prevalente riferimento al caso di soggetti verticalmente integrati che, gestendo in esclusiva l'infrastruttura ma competendo con altri sul mercato a valle, possono avere interesse a negare l'accesso o comunque a discriminare i concorrenti.

Secondo la giurisprudenza statunitense, debbono sussistere valide ragioni economiche per il rifiuto a contrarre<sup>5</sup>. Orbene, escluso che la motivazione possa consistere nel *foreclosure* in sé dei concorrenti, quali altre ragioni possono essere considerate valide? La congestione? Il diritto di precedenza a favore dell'*incumbent* verticalmente integrato, giustificato dal recupero dell'investimento? Il lucro cessante a causa della perdita di quote di mercato a valle (è legittimo richiedere un indennizzo)? L'esistenza di oneri di servizio pubblico?

a) Congestione. Un certo grado di congestione delle infrastrutture di trasporto è fisiologico e positivo<sup>6</sup> (è raccomandato dalla

---

<sup>5</sup> La Corte suprema degli Stati Uniti (caso Aspen Skiing Co.) ha stabilito che «valid business reasons» possono essere considerate un argomento legittimo per il rifiuto a contrarre.

<sup>6</sup> Il principio è valido per tutti quei servizi nei quali il razionamento dell'offerta e fenomeni di code siano socialmente sostenibili.

Commissione europea), posto che sarebbe inefficiente dimensionare la capacità sui picchi di traffico; ne segue che la condivisione con nuovi operatori, su basi non discriminatorie, in una certa misura inevitabilmente spiazza l'*incumbent*.

b) Diritti speciali. In presenza di congestione è legittimo riconoscere all'*incumbent* verticalmente integrato un diritto di precedenza nell'uso della sua infrastruttura? La risposta può variare a seconda dell'interesse generale che si intende tutelare. Escluso che questo diritto possa poggiare sulla necessità di ripagamento dell'investimento nella rete (se il prezzo di accesso è corretto il ritorno è garantito, chiunque la utilizzi), due sono i problemi: il ripagamento dell'investimento nei servizi finali, che l'*incumbent* potrebbe aver realizzato nell'assunzione di poter fornire il mercato finale per tutta la capacità che la sua rete gli avrebbe permesso; questo argomento ha la sua presa, soprattutto a seguito di processi di privatizzazione avvenuti in presenza di una regolamentazione opaca – caso non infrequente da noi; gli effetti sull'incentivo a investire sulle reti.

c) Incentivo a investire nelle reti. Il regime di accesso può produrre effetti opposti sugli investimenti: in generale l'*open access* può ridurre l'incentivo ad investire nelle reti da parte sia dell'*incumbent* (perché investire per aprire il mercato ai concorrenti?) che dei nuovi entranti su reti alternative (perché fare investimenti rischiosi se è possibile utilizzare a buon mercato quelli realizzati da altri?); al tempo stesso, anche l'accesso condizionato da diritti di precedenza dell'*incumbent* può disincentivare quest'ultimo dall'investire, posto che l'aumento della capacità allenterebbe gli ostacoli all'entrata dei concorrenti. Dal momento che nel settore dei trasporti la possibilità che nuovi entranti si dotino di proprie infrastrutture – a parte i terminal merci e gli interporti – è minore che in altri settori (ad esempio le telecomunicazioni) l'*open access* è probabilmente, anche a lungo andare, maggiormente pro-competitivo.

d) Caso a sé è quello in cui il finanziamento di una infrastruttura sia garantito da contratti *take or pay*, vale a dire, da un operatore che ne prenoti una quota rilevante di capacità, obbligandosi a pagare il corrispettivo anche in caso di non utilizzo. Questa fattispecie, concepita per la rete ferroviaria dell'alta velocità (Av) in

passato, non è oggi più attuale essendo stata considerata illegittima dall'Unione europea.

e) Non giustificato appare l'argomento del lucro cessante a causa della perdita di quote di mercato a valle, conseguenza che per ipotesi scaturisce dai processi di liberalizzazione. Peraltro, il riconoscimento di un indennizzo per lucro cessante, nella forma di maggiorazioni tariffarie per l'uso della rete (il cosiddetto modello di *efficient component price rule*), comporterebbe alternativamente situazioni di *margin squeeze* a danno dei concorrenti o di doppia marginalizzazione a danno dei clienti finali.

f) L'esistenza di obblighi di servizio pubblico può invece costituire senz'altro una valida ragione per razionare l'accesso a favore di chi ne è gravato. Ciò sarebbe tuttavia conseguenza di una scelta a valle (sul mercato dei servizi) traslata su quello a monte dei servizi infrastrutturali; infatti l'esclusione dei concorrenti non sarebbe dall'uso della rete in sé, bensì dal mercato finale, nella misura in cui questo sia attribuito in regime di riserva; e ne sarebbe beneficiario l'operatore incaricato del servizio pubblico, indipendentemente dall'essere quello verticalmente integrato o un altro.

In conclusione, le infrastrutture di trasporto possiedono il requisito della condivisibilità, seppure soggetta al limite della congestione. Sebbene il progresso tecnico possa accrescere la capacità delle infrastrutture e renderne più flessibile l'utilizzo, questo resta comunque rivale<sup>7</sup>.

Il secondo requisito riguarda la non sostituibilità (l'essenzialità<sup>8</sup>)

---

<sup>7</sup> Un caso di scuola di non rivalità è rappresentato dalla utilizzazione dei diritti intellettuali (lo sfruttamento di un brevetto da parte di un'impresa non esclude lo sfruttamento da parte di altre).

<sup>8</sup> Per essere considerata essenziale, infatti, l'infrastruttura deve essere «di per sé, indispensabile per l'esercizio dell'attività» del soggetto che richiede l'accesso, «nel senso che non deve esistere alcuna *facility* che possa realmente o potenzialmente sostituirsi» a quella di cui si valuta l'essenzialità (Corte di Giustizia, 26 novembre 1998, C-7/97, Oscar Bronner GmbH & Co. Kg c. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. Kg, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. Kg e Mediaprint Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG, par. 37).

degli *asset* da parte dei concorrenti. Anche questo concetto si presta a interpretazioni diverse e, soprattutto, a interessanti evoluzioni nel settore dei trasporti.

Lo sviluppo della domanda di trasporto, i processi di liberalizzazione e lo sviluppo di infrastrutture/tecnologie di nuova generazione determinano un ampliamento del mercato rilevante – geografico (per la concorrenza modale) e del prodotto (per quella intermodale) – in tal modo promuovendo la concorrenza fra servizi (finali) di trasporto.

Le domande che si pongono sono dunque:

– la concorrenza fra i servizi finali si traduce in concorrenza fra le rispettive infrastrutture?

– può questo (e a quali condizioni) giustificare l'allentamento della regolazione dei prezzi di accesso? Come ripensare la nozione di monopolio naturale? È legittimo deregolamentare in presenza di regimi concessori?

– la concorrenza fra infrastrutture può essere più efficacemente promossa mantenendo la regolazione *ex ante* dei prezzi di accesso, oppure sostituendola con la vigilanza *ex post* o, ancora, introducendo forme di *soft regulation*?

– di fondo: la regolazione delle tariffe agevola la contendibilità incrociata fra i mercati delle infrastrutture oppure la ostacola? E dunque, esiste un conflitto fra la tutela degli interessi degli utenti a breve e a lungo andare?

– quali criteri per stabilire il grado di sostituibilità fra infrastrutture (posto che, ad esempio, il cosiddetto test del monopolista ipotetico è scarsamente significativo in presenza di elevati costi di entrata sul mercato dei servizi)?

Rinviamo a poi l'analisi delle questioni sollevate sopra e limitiamoci qui ad anticipare alcuni aspetti di scenario.

Quanto alla sostituibilità fra infrastrutture della stessa modalità, la concorrenza fra porti e aeroporti è oggi di tutta evidenza e ha dimensioni internazionali. I porti italiani competono con quelli spagnoli e francesi (ma anche con quelli del nord Europa – Rotterdam e Amburgo, *in primis*); i grandi aeroporti *hub* europei competono per attrarre traffico di lungo raggio, il cui mercato ha dimensione europea; l'affermarsi delle compagnie *low cost* ha allargato il mercato rilevante degli aeroporti regionali, fino al pun-

to da ribaltare il concetto di dominanza<sup>9</sup>.

Processo analogo – unitamente alla realizzazione di infrastrutture di «nuova generazione» (ad esempio, la rete ferroviaria ad Av) – ha gettato le basi anche per la concorrenza fra differenti modalità di trasporto (fra aereo e treno sulle medie percorrenza, fra treno e trasporto collettivo su gomma in alcune direttrici di breve/media percorrenza, fra aereo e cabotaggio marittimo)<sup>10</sup>.

La natura di *essential facility* di alcune infrastrutture di trasporto andrebbe dunque ripensata alla luce di questi sviluppi. Al di là delle implicazioni di diritto della concorrenza e di regolazione dell'accesso, la nuova situazione offre opportunità nuove per la politica delle infrastrutture di trasporto.

La sostituibilità intermodale fra servizi di trasporto – e di conseguenza fra infrastrutture – andrebbe incoraggiata con scelte, anche drastiche e nell'immediato impopolari, del *mix* infrastrutturale più efficiente, vale a dire, delle modalità su cui prioritariamente puntare per assicurare la mobilità nelle diverse direttrici di traffico. La scelta del *mix* infrastrutturale dovrebbe fondarsi ottimizzando il *trade off* relativo – modalità per modalità – fra costi sociali complessivi dei servizi di trasporto (che incorporino il costo totale della infrastruttura e i costi esterni) e accessibilità degli utenti al diritto alla mobilità.

La sostituibilità fra modalità richiede però di potenziarne anche la complementarietà. Ad esempio, in alcuni casi la sostituzione del treno al mezzo privato può risultare possibile solo per una

parte del percorso, ciò che è tanto più inevitabile nel trasporto merci, dove la consegna al cliente finale non può che avvenire su strada, salvo i rari casi di connessioni interstabilimento tra fabbriche entrambe raccordate alla rete ferroviaria. Sul piano delle infrastrutture, questo richiede di promuovere la realizzazione di nodi di scambio fra modalità diverse. La promozione dell'intermodalità rappresenta dunque uno strumento essenziale per favorire la concorrenza fra diverse modalità e relative infrastrutture. E non solo: anche per favorire la concorrenza fra infrastrutture della stessa modalità. Caso di scuola è la concorrenza fra gli *hub* aeroportuali di Parigi e di Amsterdam a seguito del collegamento ferroviario Av fra le due città; migliori collegamenti ferroviari fra Milano e Malpensa (è ormai un classico) accrescerebbero la competitività di quest'ultima rispetto agli *hub* europei.

La complementarietà andrebbe estesa, ove possibile, anche a infrastrutture della stessa modalità, attribuendo ad esse specifiche vocazioni (ad esempio, cargo, *charter*, linea, *feeder*, come si vedrà per gli aeroporti).

Infine, più che sulle infrastrutture in sé, occorrerebbe ragionare sui corridoi infrastrutturali, vale a dire sull'insieme delle reti e dei nodi che, considerati nella loro complementarietà, determinano l'organizzazione di un sistema di servizi destinato a soddisfare la domanda di trasporto tra poli aggregatori di domanda. Di recente, tentando a spronare ulteriormente verso la liberalizzazione del trasporto ferroviario delle merci su scala europea, la Commissione ha proposto l'utilizzo di questo nuovo approccio, che considera non più solo la singola rete di connessione, ma anche gli snodi di interscambio che ne determinano la qualità.

Infine la non duplicabilità, requisito che viene normalmente associato alla subadditività dei costi (monopolio naturale). A sua volta la subadditività dei costi poggia sull'esistenza di economie di scala o (in caso di imprese multiprodotto – fattispecie nella quale potenzialmente ricadono anche quelle verticalmente integrate<sup>11</sup>) di economie di scopo o di entrambe insieme.

---

<sup>11</sup> L'esistenza di economie di scopo è il principale argomento che milita a favore dell'integrazione verticale fra i mercati *upstream* e *downstream*.

---

<sup>9</sup> Più di quelle tradizionali, le compagnie *low cost* hanno dimostrato di poter trasferire il proprio bacino di utenza con relativa autonomia; al tempo stesso, esse costituiscono per gli aeroporti regionali un cliente che ne può decretare lo sviluppo o il declino.

<sup>10</sup> Esistono casi già documentati di *switch over* aereo a favore dell'Av: es. Parigi-Bruxelles, Parigi-Marsiglia e, ancora in gestazione, il collegamento Roma-Milano. In tale contesto la rete italiana risulta particolarmente carente di collegamenti ferroviari Av interessanti gli aeroporti a differenza di quanto accade, ad esempio, in Germania dove l'integrazione, con stazioni aeroportuali passanti, è la regola. Questo fenomeno è più vistoso ancora in altri settori: ad esempio la concorrenza fra telefonia fissa e mobile; fra comunicazione via Internet e servizi postali tradizionali.

Dal momento che la subadditività non comporta necessariamente costi unitari continuamente decrescenti per tutto l'intervallo della domanda potenziale del mercato<sup>12</sup>, la condizione di monopolio naturale può essere transitoria e cessare con lo sviluppo del mercato. È questo il caso di alcune infrastrutture di trasporto: ad esempio, si stima che in campo aeroportuale i rendimenti di scala crescenti cedano il passo a rendimenti costanti oltre una soglia di traffico valutata in 3-4 milioni di passeggeri; ne segue che la non duplicabilità (sotto il profilo industriale) viene meno anche per aeroporti di dimensioni medie. È poi da pensare che il progresso tecnico riduca la scala minima efficiente di una infrastruttura.

In conclusione in presenza di costi unitari costanti oltre una certa soglia  $x$  (che individua la scala minima efficiente), sotto il profilo industriale non sarebbe inefficiente la duplicazione delle infrastrutture fino a un numero pari a  $n=Y/x$  con  $Y$  la domanda complessiva del mercato. Ove poi, oltre una determinata soglia dimensionale i costi unitari prendessero a crescere, allora la duplicazione si rivelerebbe efficiente.

Se, almeno per alcuni comparti, la duplicazione delle infrastrutture può essere efficiente (o non inefficiente) sotto il profilo industriale, alcune considerazioni vanno tuttavia opposte: la prima, sempre sul piano industriale, la seconda su quello della concorrenza, la terza su quello sociale.

Sul primo aspetto, l'efficienza va valutata nel suo complesso, quella dell'infrastruttura in sé e quella dei servizi finali che di essa si avvalgono: in altri termini, in base ai costi complessivi per gli utenti finali. In campo aeroportuale, ad esempio, l'organizzazione *hub and spokes* permette alle compagnie aeree di razionalizzare i propri operativi, creando massa critica e sinergie al loro interno e permettendo loro di massimizzare il traffico (i ricavi) rispetto i costi (ovverosia, in regime di concorrenza, di far pagare agli utenti prezzi minori di quelli cui sarebbero gravati per garantire un'of-

ferta analoga di servizi in regime *stand alone*): cessa la condizione di subadditività dei costi aeroportuali (dei costi «lato terra») ma non quella dei costi «lato aria», derivante dalle economie di scala e di scopo dei vettori; a parità di servizi finali, il costo del «pacchetto» (che tanto tutti i costi, lato terra e lato aerea, vanno a gravare sui passeggeri) viene minimizzato con l'organizzazione dell'*hub*. Gli *hub* rappresentano dunque per le compagnie aeree *asset* sì sostituibili (in virtù della concorrenza) ma «non duplicabili».

Considerazioni analoghe valgono per i *terminal*, la tendenza alla duplicazione dei quali, se da un lato costituisce il segnale di un potenziale meccanismo di concorrenza tra infrastrutture, dall'altro non può essere vista di per sé come un bene, in quanto riduce inevitabilmente i processi di concentrazione della domanda, che rappresentano invece un fattore positivo di razionalizzazione dei costi di produzione e di riduzione della dispersione della domanda, già di per sé elevata in un Paese come l'Italia, costituito in modo dominante da imprese di media e piccola dimensione.

Sul secondo punto, la duplicabilità dovrebbe poter prescindere dal soggetto affidatario della gestione. Ad esempio, una linea ferroviaria «duplicata» (o un'autostrada) non necessariamente deve essere gestita dal concessionario di quella esistente, a meno che sussistano ragioni di efficienza tali da sopravanzare quelle della concorrenza.

Quanto al terzo aspetto, il giudizio di duplicabilità non può essere unicamente di ordine industriale, basarsi cioè sui soli costi delle imprese che gestiscono le infrastrutture o che le utilizzano, ma va esteso ai costi sociali dell'iniziativa, tenendo conto dell'interesse generale in termini di sostenibilità economica e ambientale. Tenuto conto del carattere invasivo delle infrastrutture di trasporto, ciò limita sensibilmente il grado di duplicabilità di esse. La politica delle infrastrutture non può essere quindi considerata un mero mezzo per assecondare la crescita spontanea della domanda di mobilità, ma anche un *driver* fondamentale per indirizzare questa verso direzioni – modali e intermodali – coerenti con l'interesse generale. La concorrenza fra servizi e fra infrastrutture non si dovrebbe promuovere duplicando queste ultime ma promuovendone l'ampliamento del mercato rilevante, geografico e del prodotto.

---

<sup>12</sup> La domanda del mercato va stimata con riferimento a un prezzo concorrenziale, vale a dire, pari al costo medio totale, incluso il costo opportunità del capitale investito.



Sotto il profilo del regime dell'accesso, sostituibilità e duplicabilità sono due facce di una stessa medaglia, la prima riferita al breve e la seconda al medio/lungo periodo. In effetti un'infrastruttura non sostituibile a breve ma duplicabile a medio/lungo termine non costituisce una barriera duratura alla concorrenza; anzi, imporre in queste condizioni l'obbligo di accesso potrebbe scoraggiare gli investimenti in reti alternative.

#### 2.4. *Infrastrutture e servizi di interesse economico generale*

I servizi di trasporto rientrano a pieno titolo fra quelli di interesse economico generale, vale a dire, quelli prestati dietro un corrispettivo economico<sup>13</sup> e la cui adeguata disponibilità gli Stati ritengono corrisponda a un interesse pubblico. Di qui la previsione dell'art. 86, comma 2, del Trattato CE che – nei limiti del principio di proporzionalità – ne consente l'eventuale sottrazione alle regole della concorrenza.

La fornitura di servizi di interesse economico generale comporta problematiche da affrontare separatamente in termini di:

- a) possibile impatto sulla concorrenza, e viceversa;
- b) programmazione e finanziamento delle infrastrutture e dei servizi;
- c) corretta valutazione dei costi e della loro allocazione fra i diversi comparti del trasporto e, all'interno di ciascun comparto, fra i diversi stadi del processo produttivo, cioè, fra le infrastrutture e i servizi finali.

In generale, l'applicabilità della deroga prevista dall'art. 86, comma 2<sup>14</sup>, del Trattato riguarda solo quei servizi di interesse economico generale che il mercato non è in grado di garantire a con-

dizioni che gli Stati ritengono coerenti con l'interesse pubblico e che pertanto «in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri e la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico»<sup>15</sup>. Fermo restando che la delimitazione del perimetro dei servizi minimi e delle condizioni di offerta viene lasciata agli Stati membri e alle loro articolazioni territoriali, la loro definizione dovrebbe assumere sostanzialmente natura residuale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità: sono assoggettabili a obblighi di servizio pubblico quei servizi che il mercato, guidato dalla logica del profitto, non assicurerebbe spontaneamente a condizioni – per quantità, diffusione territoriale, accessibilità e abbordabilità – che gli Stati considerano conformi all'interesse pubblico. Di qui la necessità di intervenire anche attraverso forme di compensazione, non necessariamente finanziarie ma spesso limitative della concorrenza.

Sebbene la nozione di servizi universali sia alquanto complessa, in quanto segue si farà dunque riferimento a quei servizi che il mercato spontaneamente non assicurerebbe alle condizioni che lo Stato giudica conformi all'interesse generale. Questo non riduce la vaghezza del perimetro dei servizi in questione, posto che i concetti stessi di servizio minimo e di abbordabilità rinviano a scelte discrezionali degli Stati: scelte che non possono non tenere conto del grado di sviluppo economico e sociale raggiunto, da un lato, e delle priorità da perseguire, tanto più allorché l'offerta di tali ser-

---

<sup>15</sup> «Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete, quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende a qualsiasi altra attività economica soggetta a obblighi di servizio pubblico. [...] L'espressione «obblighi di servizio pubblico» [...] si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari, stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale» (Commissione europea, *Libro bianco sui servizi di interesse generale* – Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Com(2004) 374, p. 23).

---

<sup>13</sup> Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativi ai servizi nel mercato interno, considerando n. 17.

<sup>14</sup> «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata».

vizi sia finanziata anche con risorse pubbliche<sup>16</sup>.

In termini di accesso alle infrastrutture, l'interesse generale giustifica l'attribuzione di diritti speciali alle imprese incaricate di tali servizi. Così i servizi di trasporto ferroviario locale hanno diritto di precedenza nell'assegnazione della capacità infrastrutturale, i servizi di trasporto aereo e di cabotaggio marittimo in regime di obblighi di servizio pubblico godono del diritto di vedersi attribuiti *slots* aeroportuali e diritti di banchina. Tali diritti inevitabilmente comportano distorsioni concorrenziali, che tuttavia costituiscono il prezzo da pagare sull'altare dell'interesse generale: sempre che, ovviamente, siano concessi nel rispetto del principio di proporzionalità.

Le reali distorsioni della concorrenza avvengono invece sul mercato dei servizi di trasporto e, per quanto concerne le infrastrutture, nella opacità del prezzo per il loro uso. Precisamente:

a) nell'assenza di una demarcazione netta fra servizio universale e servizi di mercato,

b) nel mancato rispetto del principio di proporzionalità, allorché si tratti di individuare l'area da assoggettare a servizio universale,

c) nel mancato rispetto delle regole di concorrenza nell'assegnazione di tali servizi,

d) nel finanziamento occulto che le infrastrutture di trasporto forniscono a tutti i servizi (universali e non).

Per il mercato dei servizi la giurisprudenza comunitaria ha fissato alcuni paletti cui va subordinata la legittimità delle compensazioni e la loro sottrazione alla fattispecie di aiuti di Stato<sup>17</sup>: a) gli obblighi debbono essere definiti in modo chiaro; b) i parametri di

---

<sup>16</sup> In tale ottica acquista importanza prioritaria una netta distinzione tra servizi in regime di obbligo di servizio pubblico e servizi di mercato, soprattutto nel settore dei servizi ferroviari. Cfr. a tal proposito, in ambito comunitario, la decisione della Corte di Giustizia del 7 maggio 2009, caso Antrop, e in ambito nazionale, la segnalazione Acgm del giugno 2009 sulla definizione del servizio universale ferroviario e la necessità di distinguerlo dai servizi di mercato inviata agli enti istituzionali.

<sup>17</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza *Altmark*, del 24 luglio 2003 (causa C-280/00).

compensazione debbono essere previamente stabiliti in modo obiettivo e trasparente; c) la compensazione non può eccedere i costi insorgenti per lo svolgimento dei servizi (normalmente: il divario fra costi incrementali di lungo periodo e ricavi incrementali); d) qualora la scelta dell'impresa non avvenga mediante procedura competitiva, l'importo della compensazione va congruito sulla base dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Le forme ammesse dalla disciplina comunitaria sono varie: «il sostegno finanziario diretto attraverso le risorse del bilancio dello stato, i diritti speciali o esclusivi, i contributi degli operatori di mercato, il calcolo della media delle tariffe e il finanziamento basato su principi di solidarietà»<sup>18</sup>. Tali misure possono essere combinate fra di loro, come spesso avviene, e presentano diverso grado di intrusività sul terreno della concorrenza. Ad esse andrebbe tuttavia aggiunto il sostegno sul lato della domanda, ai sensi dell'art. 87, comma 2, lettera a) del Trattato, laddove si dichiarano compatibili con il mercato comune «gli aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori».

Va da sé che la garanzia della universalità dei servizi comporta limitazioni della concorrenza (per lo meno della libera prestazione dei servizi), proponendosi come caso tipico nel quale si rende necessario trovare un equilibrio fra le ragioni della concorrenza e quelle della coesione sociale e territoriale: gli artt. 16 e 86 del Trattato stanno lì per questo.

Fa eccezione la misura prevista dal citato art. 87, comma 2, lettera a) del Trattato: in questo caso, infatti, gli Stati si accollano una parte del costo del trasporto di singoli consumatori (spesso i residenti in isole o in aree meno accessibili, o particolari categorie disagiate), quale che sia l'operatore che offre il servizio. Non si assiste dunque ad alcuna limitazione della concorrenza o del principio di libera prestazione dei servizi, posto che tutte le imprese che offrono servizi oggetto della misura possono accedervi. Sebbene questo approccio non sia sempre applicabile (ad esempio, la con-

---

<sup>18</sup> Commissione europea, *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, cit., pag. 13.

cessione di diritti esclusivi può essere giustificata da economie di scala o dalla assenza di convenienza degli operatori ad assicurare collegamenti a basso traffico), il ricorso a esso è tuttavia ampiamente inferiore a quanto possibile e auspicabile<sup>19</sup>.

Stando alle fattispecie più ricorrenti, due precisazioni è bene avanzare. La prima è che le condizioni imposte dalla sentenza *Altmark* dovrebbero potersi applicare non solo alle compensazioni su base monetaria ma anche ad altre forme fra quelle sopra indicate: l'entità dei diritti speciali o di diritti esclusivi dovrebbe essere determinata dalle stesse condizioni, così come il calcolo della media delle tariffe o la costituzione di fondi di solidarietà fra operatori. La seconda è che la forma di compensazione meno penalizzante la concorrenza (a parte il ricorso al citato art. 87 del Trattato) è quella di porre a carico di tutti gli operatori una quota di oneri del servizio universale, in termini monetari o di obblighi di servizio; resterebbe sempre una limitazione del principio della libera prestazione, che sarebbe tuttavia ampiamente giustificata dall'interesse generale in tal modo tutelato.

Se stiamo all'ufficialità dei dati, comparativamente ad altri Paesi europei, nei trasporti in Italia si è fatto un ricorso misurato (anche se spesso non necessario) alla imposizione di obblighi di servizio pubblico restrittivi della concorrenza.

Le modalità invece non sono state corrette, posto che il ricorso ad affidamenti competitivi è stata l'eccezione: ne sono testimoni la mancata applicazione del c.d. decreto Burlando del 1997 e la mancata emanazione del regolamento attuativo della riforma delle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali di cui all'art. 23-*bis* della legge 133/2008. Così come eccezionale è stata la verifica della congruità dei costi e dei sussidi, ivi inclusa l'introduzione di meccanismi incentivanti l'efficienza, nei casi in cui si è

---

<sup>19</sup> Costituisce un caso di scuola l'imposizione di obblighi di servizio pubblico nei collegamenti aerei fra Roma/Milano e la Sardegna (Cagliari, Olbia e Alghero), che ha condotto ad attribuire in monopolio collegamenti precedentemente svolti in concorrenza. In questo caso l'obiettivo dichiarato – la riduzione del costo dei biglietti – poteva essere raggiunto prevedendo un contributo pubblico per biglietto, riservato ai residenti nell'isola.

proceduto ad affidamenti diretti o alla loro proroga.

Non si può tuttavia concludere che, dopo la liberalizzazione, il mantenimento in capo agli ex monopolisti di obblighi di servizio pubblico sia stata per essi sempre una «manna». Infatti, mentre prima il monopolista pubblico sussidiava in modo implicito parte di tali servizi con gli introiti di quelli più redditizi, per il resto finanziandosi abbondantemente con risorse statali, oggi deve confrontarsi con la concorrenza di nuove imprese che ne erodono i margini sui segmenti «di mercato»; al tempo stesso la normativa sugli aiuti di stato inaridisce la vena dei finanziamenti pubblici e comunque ne irrigidisce le modalità di conferimento.

L'*handicap* competitivo per le imprese che sono gravate da tali obblighi potrebbe essere anche considerato come parte di una regolazione asimmetrica, di una regolazione pro-concorrenziale che ponga a carico degli ex monopolisti oneri impropri allo scopo di compensarne i vantaggi concorrenziali che derivano loro dall'essere arrivati per primi, dalla protezione dalla concorrenza e dagli abbondanti finanziamenti pubblici di cui hanno storicamente goduto, dalle quote di mercato che tuttora possiedono. Questa strategia regolatoria andrebbe tuttavia caso per caso calata nel contesto specifico e richiederebbe una accurata quantificazione degli oneri, misurati dal divario fra i prezzi che le imprese sono obbligate a praticare e i costi efficienti o, più correttamente, dalla forbice fra i ricavi e i costi cessanti di un operatore efficiente.

D'altro canto, se si va oltre l'ufficialità dei dati si ricava che obblighi di servizi pubblico nei trasporti sono stati e sono diffusamente imposti in modo sommerso, talvolta a carico di imprese di trasporto, sempre a carico delle infrastrutture, come vedremo. Ciò causa distorsioni non pianificate della concorrenza, opacità e alla lunga pone a rischio lo stesso adempimento degli obblighi di servizio universale. E finisce per fornire alibi all'inefficienza, alimentando la comoda convinzione che le perdite registrate siano integralmente conseguenza degli oneri di servizio pubblico.

Ne segue che una sana convivenza fra servizi di mercato e servizio universale richiederebbe una chiara demarcazione fra gli uni e gli altri.

In conclusione, in assenza di una attenta regolazione, la garanzia del servizio universale:

a) può comportare limitazioni della concorrenza nel mercato, limitazioni che tuttavia da noi (come in molti altri Paesi europei) hanno spesso abbondantemente violato il principio di proporzionalità;

b) quasi sempre si è accompagnata a ingiustificate violazioni della concorrenza per il mercato;

c) nei fatti genera spesso distorsioni della concorrenza a danno delle imprese che ne sono gravate;

d) alimenta inefficienze nei soggetti su cui è accollata.

L'onerosità del servizio universale dipende dalle caratteristiche dei mercati. Precisamente:

a) dal rapporto quantitativo fra servizi di mercato e servizio universale;

b) dal rapporto fra la potenziale redditività dei primi e le potenziali perdite sui secondi (misurate sui costi efficienti);

c) connesso al secondo, dalla incidenza dei costi infrastrutturali sul costo complessivo dei servizi – intendendo per costi infrastrutturali non solo quelli effettivamente accollati, via regolazione, alle imprese erogatrici di servizi, ma quelli totali, inclusi i costi esterni.

Venendo alle infrastrutture, i relativi servizi rientrano nell'area di quelli di interesse economico generale – e se del caso in quella del servizio universale – in quanto strumentali alla produzione di servizi di trasporto.

Come si è detto, la garanzia del diritto alla mobilità non può essere modale ma va vista nella sua globalità, garantendo l'accesso ai servizi che più rispondono a criteri di convenienza economico e sociale. Ciò implica l'accettazione del principio di un mix infrastrutturale e di una capillarità sostenibili.

A causa di ragioni già illustrate (l'elevata intensità di capitale infrastrutturale e i vincoli di sostenibilità dei prezzi dei servizi di trasporto), parte consistente degli oneri dei servizi di trasporto grava – più o meno apertamente, ma più spesso in modo sommerso – sulle infrastrutture. In buona sostanza, attraverso il frequente finanziamento degli investimenti e dei costi di gestione delle infrastrutture, gli Stati si accollano oneri di servizio pubblico anche quando i servizi di trasporto non sono riconosciuti come servizio universale.

In aggiunta, come vedremo, il mancato computo dei costi esterni (ambientali, della congestione, della incidentalità) nei prezzi per l'uso delle infrastrutture comporta l'accollo di parte dei costi sull'intera collettività.

Al finanziamento delle infrastrutture di trasporto lo stato italiano ha variamente ma generosamente contribuito nel tempo. In linea di massima ciò è avvenuto in conformità con la normativa comunitaria vigente, che sostanzialmente consegnava la materia alle scelte di politica industriale degli Stati membri, sottraendola alla disciplina degli aiuti di stato. Come molti altri, lo stato italiano ha ritenuto che lo sviluppo delle infrastrutture rappresentasse interesse generale per il Paese e che il suo finanziamento non sarebbe stato sostenibile per privati o lo sarebbe stato a prezzi eccessivamente gravosi per gli utenti. Sotto questo profilo dunque, pur non rientrando in blocco nella nozione di servizio universale, il sistema trasportistico italiano ne ha goduto parte dei privilegi. Va aggiunto tuttavia che l'universalità del servizio è pagata dalla collettività anche con l'accollo di costi esterni.

L'orientamento al finanziamento pubblico è cambiato nel tempo in modo differenziato a seconda delle modalità, seguendo l'evoluzione comunitaria sempre più attenta a evitare interventi statali laddove i privati avrebbero potuto cavarsela da soli.

Le strade rappresentano un caso esemplare di implicita fornitura di servizio universale, posto che presentano le caratteristiche di capillarità e, in genere, di non escludibilità, tipica dei beni pubblici (sebbene manchi quello della non rivalità, come mostrano i fenomeni di congestione), il prezzo per l'uso è abbordabile per definizione, essendo posto pari a zero per l'utente, e la compensazione è posta a carico della fiscalità, a diversi livelli territoriali.

Diverso è il caso delle autostrade e delle strade a pagamento in genere, che condividono alcuni requisiti delle strade – l'accesso è aperto a tutti coloro che ne possiedono i requisiti per l'uso (la conformità dei mezzi e il pagamento di un pedaggio, reso abbordabile dalla regolazione) – ma non il diritto a compensazioni né gestionali né (non più, per le autostrade in concessione) per la loro realizzazione.

Al finanziamento delle infrastrutture aeroportuali lo stato italiano ha in passato contribuito erogando dal 1985 al 2000 circa

1.800 miliardi di euro, che rappresentano la quota maggioritaria dell'investimento complessivo passato nel sistema aeroportuale italiano. A questo va aggiunto il conferimento di beni a suo tempo realizzati con risorse pubbliche.

Con la Comunicazione della Commissione 2005/CE n. 312/01 gli orientamenti comunitari sono radicalmente cambiati e sottopongono ora alla normativa generale sugli aiuti di stato i finanziamenti pubblici alla costruzione di infrastrutture aeroportuali, con deroga solo nel caso di obiettivi propri del servizio universale ma con obbligo di notifica. Essendo salvo il pregresso, ciò non sembra possa avere rilevanti implicazioni prospettiche, tenuto conto che il sistema aeroportuale italiano è oggi nel complesso adeguatamente infrastrutturato, presenta margini di capacità inutilizzata maggiori che nella maggior parte dei principali Paesi europei ed è in grado di autofinanziarsi. Eventuali interventi potranno rendersi necessari su aeroporti minori, per i quali tuttavia potranno esservi ragionevoli spazi per deroghe comunitarie.

Condizioni analoghe valgono per i servizi aeroportuali per i quali vige ora il divieto di sovvenzioni statali, salvo il caso di aeroporti minori per i quali possono essere ammesse compensazioni per costi aggiuntivi sostenuti dal gestore. In casi particolari (ad esempio un aeroporto isolano) lo stato può stabilire che tutti i servizi, salvo quelli commerciali, siano di interesse economico generale e contribuire pertanto al finanziamento in blocco della gestione, finanziamento che si può ritenere inclusivo della realizzazione delle infrastrutture.

In Italia, oggi, non risultano finanziamenti statali alle attività aeroportuali, salvo l'esenzione dal pagamento delle tasse di assistenza al traffico aereo terminale su aeroporti minori.

In conclusione, mentre sono erogate dallo stato somme considerevoli a compagnie aeree per obblighi di servizio pubblico di continuità territoriale, non sembra che oneri di servizio universale gravino oggi sulle infrastrutture aeroportuali, salva la fattispecie – comune a tutte le infrastrutture di trasporto – della mancata internalizzazione dei costi esterni nei prezzi pagati dagli utenti.

Il finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali è in Italia tuttora generalizzato e consentito dalla normativa comunitaria. Infatti, nella Comunicazione 2004/CE 43 concernente proprio gli

aiuti di stato ai trasporti marittimi, la Commissione europea ha affermato che «gli investimenti nell'infrastruttura non sono in linea di massima considerati comportare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del Trattato se lo stato prevede un accesso all'infrastruttura in condizioni di libertà e di parità per tutti gli operatori interessati. Tuttavia la Commissione può esaminare se tali investimenti possano andare direttamente o indirettamente a beneficio di armatori specifici». Senza seguito è rimasto l'intendimento, successivamente dichiarato, di adottare più articolati orientamenti sugli aiuti di stato in tema di finanziamento delle infrastrutture portuali.

La legislazione italiana prevede che il finanziamento delle infrastrutture portuali sia a carico dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, a seconda della classificazione del porto stabilita dalla legge 84/94: in particolare le opere nei porti di rilevanza nazionale e internazionale sono finanziate dallo stato, mentre le opere relative ai porti di rilevanza regionale sono a carico delle Regioni. Le Regioni, il Comune interessato o l'autorità portuale possono tuttavia intervenire con proprie risorse in concorso o in sostituzione dello stato. La legge finanziaria per il 2007, art. 1, commi 982 e 985, ha riconosciuto alle autorità portuali una certa autonomia finanziaria, prevedendo la devoluzione ad esse della tassa erariale e portuale sulle merci, nonché delle tasse di ancoraggio poste a carico delle navi.

Un'effettiva autonomia finanziaria potrebbe tuttavia concretizzarsi attribuendo alle autorità portuali una quota di tributi aggiuntivi. Il decreto interministeriale previsto dalla finanziaria e emanato a ottobre 2007<sup>20</sup> in attuazione dell'articolo 1, comma 990, ha previsto l'istituzione di un fondo per il cofinanziamento di interventi e servizi portuali e la devoluzione alle autorità portuali, a valere su questo fondo, di parte dell'Iva incrementale generata per effetto delle nuove opere intraprese. Una parte del fondo deve essere ripartita tra le autorità anche con finalità di carattere perequativo. La finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha

---

<sup>20</sup> Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze del 12 ottobre 2007.

attribuito alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'incremento delle riscossioni dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise relative alle operazioni nei porti e negli interporti e ha previsto, a decorrere dal 2008, l'istituzione di un fondo per il finanziamento di interventi e di servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari per i porti, alimentato dalle somme così determinate al netto di quanto attribuito allo specifico fondo dal decreto interministeriale di ottobre. Un successivo decreto interministeriale avrebbe dovuto definire le modalità attuative della partecipazione alle riscossioni dei tributi erariali e del trasferimento del fondo, nonché i criteri per la destinazione delle risorse e per il monitoraggio degli interventi. Per l'attuazione delle norme sopra richiamate e la definizione di strategie di intervento, prima della interruzione della precedente legislatura, era stato costituito un tavolo di lavoro e di approfondimento, con la partecipazione, tra gli altri, di rappresentanti del ministero dell'economia e delle finanze, del ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'Agenzia delle dogane, di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e dell'Associazione dei porti italiani. Con il cambio di governo quel tavolo di lavoro non è più stato convocato, né risulta che le amministrazioni competenti abbiano dato corso ai provvedimenti attuativi delle richiamate previsioni normative.

In ogni caso l'entità delle risorse realizzabili non sarebbe di per sé sufficiente a garantire una completa autonomia nella realizzazione delle opere e la loro scarsa prevedibilità non favorisce l'ingresso di capitali privati ai fini del raggiungimento di una effettiva e significativa autonomia finanziaria.

Per l'adeguamento ed il potenziamento dei porti, al fine di sostenere la concorrenza di porti esteri mediterranei sarebbe comunque necessario garantire, per il futuro, una maggiore entità di risorse certe per investimenti in nuove opere, che potrebbero quantomeno essere destinate a beneficio dell'infrastrutturazione dei porti maggiori o parte di sistemi considerati strategici ad affrontare le sfide della concorrenza.

Il finanziamento delle opere nei *terminal* subconcessi è invece a carico dei terminalisti. La legge ammette forme di *project financing*, cioè di infrastrutture (banchine, piazzali, magazzini, ecc.) finanziate da privati a fronte di concessioni per la gestione com-

merciale. Con i successivi provvedimenti attuativi o con successivi interventi regolamentari sarebbe auspicabile rafforzare l'autonomia finanziaria delle autorità portuali, eventualmente anche promuovendo forme di partenariato pubblico-privato fra Autorità portuali e soggetti privati. Allo stesso tempo una maggiore autonomia finanziaria delle autorità portuali andrebbe accompagnata da un monitoraggio più rigoroso dell'utilizzo delle risorse e da una cornice di *governance* adeguata a garantire che gli investimenti siano coerenti con gli obiettivi di sviluppo del singolo porto e del sistema portuale.

Nell'ambito dei servizi portuali (servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio, tutte le operazioni di movimentazione delle merci e servizi passeggeri), la proposta di direttiva presentata dalla Commissione il 13 ottobre 2004 (poi ritirata nel corso del 2006) prevedeva la possibilità:

a) per l'autorità competente, di imporre oneri di servizio pubblico in fase di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dei servizi portuali (rilascio che sarebbe dovuto avvenire in base a procedure di selezione trasparenti, obiettive e non discriminatorie). In ogni caso, potevano essere imposti unicamente obblighi inerenti la sicurezza, alla regolarità, la continuità, il prezzo e le condizioni alle quali il servizio poteva essere fornito;

b) per gli Stati membri, di subordinare la concessione dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di pilotaggio (rilasciata dall'autorità competente) all'imposizione di obblighi di servizio pubblico.

Allo stato attuale si riscontra una scarsa concorrenza fra questi servizi. La prassi ha portato a riconoscere un unico operatore per ogni porto, con la conseguenza che in alcune realtà tali servizi sono poco efficienti, eccessivamente onerosi (il costo dei servizi tecnico-nautici, in particolare quello del rimorchio, incide in maniera significativa sul totale dei costi portuali) o non adeguati alle esigenze degli operatori. Il ricorso all'autoproduzione (contenuto anche nella citata proposta di direttiva europea del 2004) è per il momento limitato perché si ritiene possa mettere a rischio gli standard di sicurezza previsti e l'universalità del servizio. Tuttavia, considerato il forte impatto di questi servizi e del loro costo sullo sviluppo del traffico e della concorrenza, sarebbe opportuno ap-

profondire la possibilità di promuovere – dove possibile – la pluralità delle imprese che offrono il servizio, attraverso l'autoproduzione o forme di concorrenza per il mercato, introducendo meccanismi in grado di garantire comunque gli standard di sicurezza previsti e l'universalità del servizio.

Nelle ferrovie gli obblighi di servizio di interesse economico generale comportano oneri di considerevole gravosità e al tempo stesso, in prospettiva, particolari criticità in rapporto ai processi di liberalizzazione *in fieri*. La gravosità scaturisce dalla capillarità dei servizi, dai costi infrastrutturali e dei servizi rispetto a prezzi considerati abbordabili dalla collettività.

Gli investimenti infrastrutturali sulla rete nazionale, la manutenzione straordinaria e parte dei costi di circolazione sono a carico dello stato, il quale è storicamente intervenuto in qualità di azionista unico (via Ferrovie dello Stato, Fs) di Rfi attraverso aumenti di capitale di Fs per il finanziamento degli investimenti; Fs provvedeva a sua volta alla ricapitalizzazione della controllata. La modalità di finanziamento degli investimenti si è tuttavia alla lunga rivelata insostenibile, in quanto Rfi era tenuta a contabilizzare fra i costi i relativi ammortamenti: veniva in tal modo risolto il problema finanziario a breve mentre veniva ad essere gravato il conto economico e, di conseguenza, la sostenibilità finanziaria a lungo andare. Tenuto conto di ciò, la finanziaria 2006 ha trasformato gli aumenti di capitale in contributi in conto impianti, che, in quanto a fondo perduto, non alimentano flussi di ammortamento. Ciò consente di fornire le risorse finanziarie per gli investimenti per la rete convenzionale, assicurando contemporaneamente l'equilibrio economico e finanziario di Rfi.

Discorso a parte vale per gli investimenti nella rete di alta velocità. Per questa era stato inizialmente concepito un modello di *partnership* pubblico-privato, con un rapporto di 60%/40%. Nonostante le elevatissime garanzie prestate dallo stato ai soci privati (una redditività garantita in sede di realizzazione e di sfruttamento dell'opera), in realtà la formula non è mai decollata poiché i soci provati si sono limitati a versare una quota insignificante, cosicché si è infine optato per l'integrale finanziamento pubblico dell'infrastruttura. Dopo una fase che ha visto i finanziamenti transitare attraverso Ispa, nella vana speranza che l'indebitamento con-

tratto potesse essere registrato «sotto la linea» (ossia, non essere contabilizzato dall'Unione europea come componente del disavanzo dello stato), si è ora optato per i contributi in conto impianto. L'attesa, forse ottimistica, è che una volta a regime l'opera, i pedaggi possano coprire una quota dell'ordine del 50% del servizio del debito.

Va aggiunto tuttavia che, in materia infrastrutturale, la nozione di servizio di interesse economico generale è più ampia nelle ferrovie che altrove. Trattandosi della modalità di trasporto caratterizzata, unitamente a quello marittimo, da minori costi esterni, infatti, il potenziamento del trasporto ferroviario costituisce in sé obiettivo di interesse generale, così come propugnato costantemente dall'Unione europea. Non a caso, diversamente dalle autostrade e dagli aeroporti, il finanziamento pubblico della realizzazione e della manutenzione delle infrastrutture ferroviarie (inclusa parte dei costi di circolazione) e portuali viene considerato al di fuori del campo di applicazione della normativa sugli aiuti di stato. La normativa relativa alle ferrovie al riguardo stabilisce che l'equilibrio economico-finanziario dell'infrastruttura possa essere al netto di tali costi. Ciò implica che, al di là, del perimetro dei servizi universali strettamente inteso, il trasporto ferroviario viene considerato – strutturalmente e per intero – come di interesse generale e che le politiche infrastrutturali, dunque, possano compensarne i relativi oneri con la fornitura sottocosto di servizi infrastrutturali.

La criticità in relazione alla liberalizzazione del mercato dei servizi ferroviari merci e passeggeri a media e lunga percorrenza sta piuttosto nell'assenza di una chiara demarcazione fra quelli che rientrano nell'area dell'universalità e quelli che invece vanno considerati come servizi di mercato, da gestire nella logica dell'impresa orientata al profitto, seppure tutti si avvantaggiano della fornitura sottocosto dei servizi infrastrutturali. Si rende dunque necessario coordinare il processo di liberalizzazione del mercato con la tutela dell'universalità del servizio. In assenza si profilano più rischi:

- a) il primo è che la liberalizzazione comporti la cancellazione di parte dei servizi;
- b) il secondo è il dissesto finanziario dell'ex monopolista, a cui

implicitamente seguita ad essere accollato l'onere di prestatore di ultima istanza. L'entrata di nuovi concorrenti produce infatti fenomeni di *cream skimming* che riducono la capacità dell'*incumbent* di coprire il costo netto dei servizi strutturalmente non remunerativi (vale a dire, quelli con prezzi imposti inferiori ai costi efficienti) con il margine positivo derivante da quelli remunerativi che vengono aggrediti dai *competitors*;

c) infine, che l'Unione europea eccipisca il sussistere di aiuti di stato a causa del mancato rispetto dei criteri indicati prima.

Un quadro regolatorio che disciplini nel dettaglio il servizio universale nel trasporto ferroviario di media e lunga percorrenza (individuando in concreto i singoli servizi e le necessarie risorse finanziarie a copertura) riveste oggi particolare rilievo, tenuto conto dello sviluppo delle dinamiche concorrenziali sui c.d. servizi a mercato.

A livello nazionale, il servizio universale nel trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza ha trovato una prima disciplina nella finanziaria 2008. L'art. 2, comma 253, definisce l'iter per la perimetrazione dei servizi universali ferroviari in termini di frequenza, copertura territoriale, qualità e tariffazione e prevede che tali servizi siano mantenuti in esercizio tramite contratti di servizio pubblico. Presupposto per la suddetta perimetrazione è l'effettuazione da parte del ministero dell'infrastrutture e dei trasporti di un'indagine conoscitiva sul trasporto ferroviario sulla media e lunga percorrenza. Tale indagine ancora non si è conclusa ed è stata oggetto di più proroghe (l'ultima al 30 giugno 2009). Pertanto il servizio universale a media e lunga percorrenza è ancora privo di un effettivo impianto regolatorio.

Presupposto per una efficiente gestione del servizio universale è la certezza delle risorse pubbliche ad esso dedicate per un periodo sufficientemente lungo per garantire una adeguata programmazione dei servizi e degli investimenti.

Tale esigenza è peraltro stata sottolineata anche dalla Corte dei Conti nella sua recente relazione sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato: «Vi è, anzitutto, esigenza di certezza e di rispetto degli impegni vicendevolmente assunti. Alla programmazione e quantificazione congiunta degli interventi e degli oneri di interesse pubblico riferiti ad un determinato arco temporale – che si ri-

flettono sul contratto di servizio e sul contratto di programma e dei quali stato e Gruppo Fs devono valutare «a priori» la sostenibilità finanziaria – non può non seguire la erogazione puntuale ed integrale delle somme stabilite».

A livello nazionale un passo avanti nella regolazione dei rapporti tra impresa ferroviaria e pubblica amministrazione, è stato fatto nel collegato fiscale alla legge finanziaria 2008<sup>21</sup>, che ha modificato la disciplina in materia di contratti di servizio nazionale, prevedendo: corrispettivi corrispondenti alle risorse inserite nel bilancio pluriennale dello stato (non è più possibile far riferimento solo agli stanziamenti annuali di bilancio), durata minima di cinque anni (maggiore possibilità di pianificazione), possibilità di revisioni annuali delle caratteristiche quantitative e qualitative dei servizi senza necessità di procedere a modifiche contrattuali (livelli di produzione ridotti a fronte di input finanziari ridotti).

Restano, tuttavia, ancora aperte le seguenti criticità:

– il corrispettivo non dipende più da stanziamenti disposti di anno in anno, ma anche le risorse del bilancio pluriennale possono essere ridotte da leggi finanziarie successive;

– la brevità dell'arco di tempo coperto dal bilancio pluriennale (tre esercizi) non copre interamente la durata dei contratti di servizio (minimo cinque anni). Ciò lascia ampi margini di incertezza sulla copertura da parte dello stato dei corrispettivi pattuiti e relativi all'ultimo biennio di vigenza contrattuale;

– non sono definiti per legge meccanismi di indicizzazione annuale dei corrispettivi per adeguarli al tasso di inflazione o a incrementi di costi esogeni al sistema.

Simili debolezze nella regolazione sono riscontrabili nell'ambito del mercato dei servizi ferroviari regionali. In questo settore il ricorso alle gare, quale strumento per l'implementazione della concorrenza per il mercato, è stato alquanto modesto<sup>22</sup>. Tra le mo-

<sup>21</sup> Art. 9 della legge 29 novembre 2007, n. 222, *Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 159/2007, Interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale*.

<sup>22</sup> Sei gare bandite di cui tre aggiudicate (Emilia Romagna, Liguria, Lombardia – 3 lotti – e Veneto).



tivazioni principali che hanno scoraggiato le Regioni ad indire le gare e le imprese ferroviarie a partecipare alle poche bandite si annoverano:

– il perdurare di barriere all'entrata, derivanti dalla indisponibilità di *asset* strategici<sup>23</sup> e dalle asimmetrie informative rispetto all'attuale affidatario Trenitalia;

– la scarsità e l'incertezza delle risorse finanziarie messe a disposizione;

– la durata dei contratti, considerata insufficientemente lunga per garantire un ritorno economico dall'ingente investimento.

Ciò ha creato un pericoloso circolo vizioso, poiché a fronte dell'obbligo di gara che le Regioni non riuscivano ad onorare, non venivano più sottoscritti contratti di servizio pubblico tra queste e Trenitalia, comunque forzata a garantire la continuità del servizio. Ciò non consentiva evidentemente di programmare investimenti in nuovo materiale rotabile e di potenziare l'offerta per aumentare il livello quali/quantitativo del servizio.

Due recenti atti normativi sono intervenuti a fronte di questa *impasse*. L'art. 25, comma 2, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha previsto l'attribuzione di risorse certe aggiuntive per gli anni

---

<sup>23</sup> Con la segnalazione AS262, giugno 2003, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) ha evidenziato difficoltà di reperimento del materiale rotabile, e l'esistenza di un problema concorrenziale che rischia di vanificare il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario locale, rendendo oggettivamente difficile sia la predisposizione di bandi di gara, sia la partecipazione alle procedure competitive di imprese ferroviarie diverse da Trenitalia. Tuttavia, sebbene il materiale rotabile risulti di difficile reperibilità sul mercato, l'Autorità non ha ritenuto che esso potesse ritenersi non duplicabile a costi socialmente sostenibili e, dunque, configurare un'ipotesi di infrastruttura essenziale (cosiddetta *essential facility*), con il conseguente obbligo a contrarre in capo a Trenitalia. Lì dove l'Amministrazione regionale non disponesse di materiale rotabile proprio, l'Autorità ha rilevato che la gara dovrebbe essere aggiudicata all'impresa in grado di offrire il servizio alle condizioni economicamente più vantaggiose, predisponendo un bando di gara che valuti congiuntamente le offerte relative alla gestione del servizio di trasporto e le caratteristiche e la qualità del materiale rotabile prevedendo l'avvio dell'attività, da parte dell'aggiudicatario, nel più breve tempo compatibile per l'acquisizione del materiale rotabile necessario per la prestazione del servizio (24-36 mesi).

2009, 2010, 2011, subordinate alla conclusione di contratti di servizio con Trenitalia. L'art. 7, comma 3-ter, della legge 9 aprile 2009 n. 33, prevede che i contratti di servizio per il trasporto pubblico locale (Tpl), comunque affidati, abbiano una durata minima di 6 anni, rinnovabili per altri 6.

Il combinato disposto di tali leggi, pur se giustificato da motivi di urgenza, non può non sollevare perplessità, posto che sterilizza normativamente la possibilità di introdurre elementi di concorrenza nel settore. Va aggiunto che esse rappresentano una prima, clamorosa, disapplicazione di una norma peraltro recentissima – l'art. 23-*bis* della legge 6 agosto 2008, n. 133 – che avrebbe dovuto riordinare l'intera materia degli affidamenti dei servizi pubblici locali. Tale norma stabilisce infatti l'obbligo di seguire procedure competitive per affidamenti esterni o a società miste, prevedendo come possibile deroga i soli affidamenti *in house*, vale a dire gli affidamenti diretti a soggetti nei confronti dei quali la Regione o l'ente locale esercitano un controllo analogo a quello nei confronti delle proprie strutture: condizione nella quale difficilmente avrebbe potuto essere classificata Trenitalia, anche se «frantumata» in distinte società regionali.

In conclusione, come premessa per l'agenda di politica industriale e come elemento di trasparenza, il regolatore dovrà definire in maniera chiara: i confini e i contenuti dell'universalità, l'ammontare degli oneri ad esso legati, quantificato sulla base dei costi efficienti; le modalità di compensazione e i soggetti che si dovranno far carico di fornire il servizio e quelli che dovranno eventualmente garantire le risorse necessarie a finanziarlo.

Inoltre i servizi di mercato andrebbero intesi non solo come quelli contendibili ma anche come quelli in grado di remunerare l'investitore una volta coperti tutti i costi che essi comportano, inclusi i costi esterni (congestione, inquinamento, incidentalità, danni paesaggistici, ecc.), e i costi infrastrutturali. La circostanza che ciò non avvenga – considerato che il prezzo per l'uso delle infrastrutture di trasporto non incorpora i costi esterni e, spesso, nemmeno tutti i costi infrastrutturali – porta a concludere che gli oneri del servizio universale sono considerevolmente maggiori di quelli ufficiali e che anche nei servizi cosiddetti di mercato esiste una componente di sussidio occulto: più precisamente esistono

impliciti oneri di servizio pubblico a carico delle infrastrutture (ferroviarie, portuali, aeroportuali, tenuto conto degli ingenti investimenti statali, passati o presenti) e impliciti oneri di servizio pubblico (costi esterni) a carico della collettività (autotrasporto merci e passeggeri). L'occultamento (non l'esistenza in sé) di sussidi non rappresenta una base propizia per una politica industriale.

### 2.5. Riequilibrio modale, intermodalità e complementarietà fra infrastrutture

Ci si limita qui a delineare aspetti generali relativi ai rapporti fra infrastrutture di trasporto, rinviando ai paragrafi successivi analisi e proposte in ordine alla programmazione e alla regolazione dell'accesso nel contesto dei processi di liberalizzazione e di privatizzazione.

Il riequilibrio modale è materia di estrema complessità e delicatezza politica – terreno di scontri di interesse, che hanno di fatto bloccato anche le elaborazioni comunitarie – con competenze, centrali e locali, variegate.

Non a caso, al di là di solenni dichiarazioni di intenti, in Italia non è stata mai implementata una politica di questo tipo. Al contrario, anche recentemente sono state portate avanti linee che, considerati gli interessi in gioco, sembrano ispirate a un certo «cerchiobottismo»: così mentre si privilegiano gli investimenti sulla rete ferroviaria, la legge finanziaria per il 2007 stanziava 520 milioni di euro a sostegno dell'autotrasporto. Non dissimile l'approccio della legge finanziaria per il 2008 che, senza accrescere le risorse per le ferrovie, ha stanziato fondi per l'autotrasporto (storlandoli da quelli che erano stati destinati alla ricerca!).

Capolavoro di miopia politica è la persistente mancanza di interventi a sostegno della intermodalità. Per decenni, lo sviluppo di soluzioni intermodali in Italia è stato lasciato nelle mani dell'*incumbent* ferroviario che, con una politica di bassi prezzi per la trazione, in particolare sull'intermodale terrestre, ha favorito la crescita di questa tecnica di trasporto. La scelta comunitaria della liberalizzazione del trasporto ferroviario delle merci e il necessario risanamento finanziario dell'*incumbent*, hanno reso non più perseguibile questo approccio: Trenitalia ha cominciato ad adeguare

i prezzi della vezione ferroviaria, determinando per questa via una radicale riduzione di offerta. Se almeno una parte degli aiuti di stato all'autotrasporto fosse orientato a sostenere lo sviluppo di soluzioni intermodali, si potrebbero certamente perseguire interessi collettivi di maggiore rilevanza rispetto al mantenimento di un assetto polverizzato del sistema italiano di trasporto merci su gomma.

Alcune Regioni italiane hanno di recente avviato propri provvedimenti incentivanti per favorire lo sviluppo o il mantenimento dei servizi intermodali: si segnala il caso del Friuli Venezia Giulia e della Campania, che hanno sottoposto i propri provvedimenti alla normativa comunitaria sugli aiuti di stato, ottenendo autorizzazione a tali sussidi mirati alla crescita delle soluzioni intermodali. È però davvero singolare l'assenza di una cornice di intervento nazionale. Il rischio di provvedimenti territoriali a sostegno della intermodalità, in assenza di una strategia nazionale, è ovviamente quello di determinare una logica di interventi a sostegno del corto e del medio raggio, quando invece il Paese ha essenzialmente bisogno di collegamenti intermodali di lungo raggio, per inserirsi in un sistema europeo di connessioni intermodali.

È invece, questo, un terreno su cui si dovrebbe intervenire con decisione e in più forme: dalla fiscalità alle limitazioni di carattere amministrativo, alla programmazione delle infrastrutture, alla regolazione dell'accesso e dei prezzi.

Dal momento che i costi esterni non sono allocati a carico dei servizi di trasporto, essi contribuiscono alla crescita di modalità con maggiori diseconomie esterne. Per un efficiente riequilibrio modale è prioritario il riconoscimento e la quantificazione, seppure approssimativa, dei costi esterni da internalizzare (incidentalità, congestione, danno ambientale, inquinamento acustico ed elettromagnetico, deterioramento del paesaggio, ecc.) con adeguati interventi su pedaggi, imposte (nel breve periodo) e investimenti in infrastrutture di modalità a minor impatto (nel più lungo periodo).

A questo riguardo, nel medio/lungo periodo:

a) andrebbe data priorità alla realizzazione di infrastrutture (*in primis* ferroviarie e portuali) i cui servizi di trasporto generano minori costi esterni. Tenuto conto che questa linea non sarebbe, con

ogni probabilità, sufficiente, essa andrebbe associata a misure restrittive di natura amministrativa, in particolare nelle aree a maggior concentrazione di domanda, dove sono più rilevanti i costi di congestione;

b) andrebbe ottimizzato il mix fra opere e tecnologie efficienti nella gestione dei flussi di traffico;

c) andrebbe data priorità agli interventi che sviluppano l'interoperabilità fra infrastrutture appartenenti a diverse modalità (porti/aeroporti/ferrovie/piattaforme di interscambio), posto che il trasporto stradale non è del tutto eliminabile.

Nel breve/medio periodo la politica industriale dovrebbe operare con interventi mirati di potenziamento dell'ultimo miglio, di sbottigliamento, delle interconnessioni.

Dall'altro dovrebbe energicamente far leva sul prezzo per l'uso delle infrastrutture. La logica delle tariffe infrastrutturali – in particolare stradali, autostradali e aeroportuali – in Italia non sembra allo stato attuale coerente con gli obiettivi di riequilibrio modale, non risponde a criteri di efficienza allocativa e non è inserita in un efficiente quadro di politica dei trasporti.

Strumento incisivo di ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture e di moltiplicatore della produttività del settore, è lo sviluppo di complementarità fra infrastrutture della stessa modalità e fra infrastrutture di modalità diverse.

La prima si realizza attraverso la promozione di specializzazioni, imponendo o incentivando l'uso selettivo, per tipologia di traffico, delle diverse infrastrutture appartenenti a una stessa modalità. Ad esempio:

a) promuovendo reti modali caratterizzate da nodi di diverso livello (ad esempio, nodi di smistamento – *hub* aeroportuali e *hub* portuali di *transhipment* – e terminali di traffico);

b) favorendo le aggregazioni regionali fra aeroporti, interporti o fra porti, e promuovendo per ciascuno di essi lo sviluppo selettivo di aree di business;

c) ripartendo per linee e per tipologia di trasporto la capacità della rete ferroviaria, in tal modo ottimizzandone l'uso.

La seconda riguarda la realizzazione di interconnessioni fra infrastrutture di differenti modalità, nella logica della rete di trasporto come un tutt'uno. Ciò è del tutto in linea con gli orienta-

menti comunitari e richiederebbe investimenti cospicui su tutte le modalità infrastrutturali e su piattaforme logistiche di scambio: investimenti tuttavia a rendimento elevato, sia sul piano del ritorno sul capitale che su quello sociale. In definitiva, il riequilibrio modale e la garanzia di un'adeguata universalità dei servizi poggiano in misura considerevole su questi interventi.

Va da sé che i due ordini di interventi – l'attribuzione di specializzazioni e la promozione dell'intermodalità – sono complementari.

## 2.6. *Esternalità e localizzazione delle infrastrutture*

I recenti (tuttora pendenti) casi della linea ferroviaria Lione-Torino, delle discariche campane, dei rigassificatori, ecc., hanno riproposto l'attenzione sul problema della localizzazione delle infrastrutture: problema che va ben oltre il settore dei trasporti e che non può essere risolto in ottica unicamente settoriale. Le opposizioni locali alla costruzione di infrastrutture nascono come è noto dalla percezione che i costi che esse accollano alle comunità locali siano maggiori dei benefici. Percezione che è il più delle volte fondata, se basata sul confronto fra costi e benefici diretti e immediati, ma che va corretta per tenere conto dei benefici indiretti, incrociati, derivanti dalla localizzazione altrove di altre infrastrutture, anche di settori diversi.

Ad esempio, è arduo convincere gli abitanti di Taranto o di Livorno che avere nei dintorni un rigassificatore comporta per loro benefici netti, oppure che l'alta capacità fra Lione e Torino fa bene alla Val di Susa, o, ancora, che una centrale elettrica a carbone giova agli abitanti di Civitavecchia, che una discarica o un termovalorizzatore sono utili agli abitanti di una città. La conseguenza di questo stato di cose è, come è noto, lo stallo nella realizzazione dei progetti e, nella migliore delle ipotesi, di volta in volta l'erogazione di compensazioni che determinano incrementi notevolissimi dei costi infrastrutturali, accentuati dal gioco al rialzo da parte di comunità che si sentono titolari di diritto di veto.

La situazione potrebbe tuttavia essere diversa se le varie comunità avessero chiaro il quadro delle interrelazioni e delle contropartite, anche inter-settoriali: ad esempio, se si vuole la sicurezza

energetica a casa propria, accollando ad altre località l'onere di un rigassificatore o di una centrale elettrica, bisogna farsi carico di una linea ferroviaria, e viceversa.

Potrebbero essere dunque utili spunti per una politica industriale complessiva:

a) la mappatura a livello nazionale (sebbene per certi versi la dimensione più appropriata potrebbe essere europea) delle localizzazioni;

b) la redazione di un bilancio sociale nazionale dei conseguenti costi e benefici diretti e incrociati, con l'obiettivo di una allocazione quanto più possibile equilibrata territorialmente – ovviamente soggetta al vincolo della efficienza;

c) la predisposizione di una stanza di compensazione a livello nazionale, in virtù della quale le compensazioni alle comunità locali siano dimensionate sulla base dei benefici complessivi (diretti e incrociati) netti negativi;

Ciò permetterebbe di realizzare più risultati:

a) da un lato, dare visibilità alle comunità locali delle contropartite indirette dei sacrifici richiesti;

b) dall'altro, superare l'onerosità e l'irrazionalità dell'attuale sistema di compensazioni, che genera vere e proprie rendite di posizione a favore delle comunità locali colpite. Se infatti la compensazione avviene in ottica strettamente locale ed è fissata in modo razionale, essa dovrebbe pareggiare il bilancio negativo dei costi e dei benefici diretti, con il che le comunità verrebbero ad incassare – netti – i benefici incrociati.

Ciò richiederebbe ovviamente una cabina di regia unica e inter-settoriale a livello nazionale.

### **3. Le politiche infrastrutturali e i processi di liberalizzazione e di privatizzazione**

#### *3.1. I processi di liberalizzazione e di privatizzazione – introduzione*

La storia mostra che le liberalizzazioni nel settore dei trasporti sono state un potente *driver* di crescita del traffico, sebbene per vie diverse a seconda della tipologia della domanda e delle modalità.

Quanto alla tipologia della domanda, per il traffico passeggeri le liberalizzazioni hanno dimostrato che un'offerta di buona qualità e a prezzi accessibili crea la propria domanda, in tal modo testimoniando l'esistenza di una domanda sommersa che appare tutt'altro che esaurita. La domanda di traffico merci è legata alla dinamica del Prodotto interno lordo (Pil) nazionale e mondiale, alla liberalizzazione degli scambi internazionali, ai processi di decentramento produttivo.

La scelta modale dipende da molteplici fattori, che certamente risentono della concorrenza (prezzi, efficienza, durata *door-to-door* del trasporto) ma che, soprattutto per il trasporto merci sono legate ad altri due ordini di considerazioni: a) da un lato alla flessibilità relativa delle diverse modalità (roture di carico, ecc.), b) dall'altro, all'opposto di condizioni correttamente concorrenziali, considerato che, come nessun altro comparto, l'autotrasporto ha goduto e gode della esternalizzazione di rilevanti costi.

La storia delle privatizzazioni in Italia è una storia di successi soprattutto sul piano finanziario (120 miliardi di euro di introiti negli anni '90), ciò che non può stupire tenuto conto che l'origine del processo è stata la necessità di porre mano alla crisi finanziaria dei primi anni '90, assai più che un genuino senso della sussidiarietà. Ed è una storia che si è praticamente interrotta dopo il 2000. Più modesti ancora i risultati nel settore dei trasporti tanto più deludenti se misurati in termini di attivazione di processi concorrenziali, come vedremo.

Come anticipato, la massima parte delle infrastrutture di trasporto presenta le seguenti caratteristiche:

a) rientra nel regime di riserva di cui all'articolo 43 della Costituzione;

b) il suo sfruttamento è oggetto di concessione da parte dello stato;

c) il suolo su cui insiste è demanio indisponibile;

d) la maggior parte dei comparti hanno beneficiato di finanziamenti pubblici, sia nella forma di apporti dell'azionista che in quella di contributi concessi a titolo non oneroso;

e) al di là del regime proprietario, del finanziamento e delle modalità di appostazione nei bilanci delle società, le infrastrutture costituiscono beni di fatto indisponibili per il gestore, tenuto con-

to dell'obbligo di devoluzione al concedente alla scadenza della concessione (normalmente con diritto di rimborso, per quelle autofinanziate, del valore contabile residuo).

Ne segue che la privatizzazione delle infrastrutture di trasporto non riguarda la proprietà degli *asset* bensì l'acquisizione di partecipazioni pubbliche nelle società concessionarie della gestione o l'affidamento di nuove concessioni.

Limitatamente alle infrastrutture, le questioni sollevate dai processi di liberalizzazione e di privatizzazione vanno affrontate su più piani:

- a) come i processi di liberalizzazione si interfacciano o interferiscono con le scelte programmatiche indicate nel capitolo precedente;
- b) i meccanismi di accesso alla gestione delle infrastrutture;
- c) la garanzia dell'accesso alle infrastrutture;
- d) il ruolo dell'assetto regolatorio.

### 3.2. Programmazione infrastrutturale e concorrenza

Si è visto sopra che il disegno del settore dei trasporti come un sistema nel quale ciascun tassello sia interconnesso e, nei limiti delle possibilità, complementare – nel quale il diritto alla mobilità sia garantito non per singole modalità ma nella sua globalità – richiede una rete infrastrutturale coerente ed efficiente, che non costituisca strozzatura per il potenziale di crescita della domanda di trasporto, che la diriga verso direzioni compatibili con l'interesse generale e che al tempo stesso tenga conto di vincoli finanziari e ambientali. Ciò richiede di intervenire su più fronti: in particolare sulla scelta di un mix infrastrutturale sostenibile, caratterizzato da assenza di duplicazioni e di sovra-capacità a lungo andare, sul potenziamento delle complementarietà, modali e intermodali, sulla eliminazione di colli di bottiglia.

Si è anche argomentato che i processi di liberalizzazione e la modernizzazione delle infrastrutture tendono ad ampliare il mercato rilevante dei servizi di trasporto – in termini sia geografici che del prodotto – creando condizioni di concorrenza fra le infrastrutture di una stessa modalità (aeroporti/porti/ferrovie) e fra infrastrutture di diverse modalità (strade/ferrovie/porti/aeroporti).

La conseguente sostituibilità fra servizi e fra infrastrutture, che va incoraggiata con accorte politiche regolatorie, agevola la programmazione delle infrastrutture in una logica di rete e di efficienza complessiva.

In questo contesto, un coerente mix di offerta infrastrutturale – unito a una struttura tariffaria più efficiente dell'attuale, che accolli agli utenti il costo sociale dei diversi servizi o che rifletta i differenziali dei costi sociali, e a vincoli amministrativi diretti – costituiscono *driver* essenziali per indirizzare i flussi di traffico all'interno di una modalità e fra modalità.

La domanda se tali misure siano compatibili con l'apertura del mercato alla concorrenza e con il passaggio in mano privata della gestione delle infrastrutture richiede risposte differenziate in relazione ai processi di liberalizzazione e a quelli di privatizzazione.

Quanto ai processi di liberalizzazione, i possibili vincoli da considerare sono soprattutto di natura comunitaria. Eccettuate le infrastrutture di interesse europeo, che rientrano nel quadro delle Ten-T (*trans-European transport networks*) e che sono state concertate a livello comunitario, l'Unione europea lascia alquanto liberi gli Stati membri di programmare la realizzazione delle infrastrutture in ottica di interesse nazionale. Ne segue che le scelte programmatiche indicate sopra e relative al mix modale non appaiono sollevare rilievi di carattere comunitario, tanto più se dirette a un riequilibrio modale nella direzione auspicata dalla Comunità. Né rilievi possono suscitare politiche tariffarie attente a internalizzare i costi esterni delle diverse modalità.

Considerazioni diverse possono valere allorché si passi dal condizionamento indiretto, derivante da vincoli di capacità infrastrutturale, e da misure tariffarie ad altre volte a incidere direttamente sui flussi di traffico.

In campo aeroportuale va evitata l'onda inarrestabile della proliferazione degli scali, una situazione che non ha pari in Europa e che sottrae traffico aereo alimentando aeroporti europei, ostacola lo sviluppo di altri aeroporti nazionali, mina la competitività delle compagnie aeree italiane, genera situazioni di inefficienza produttiva e allocativa.

Lo sviluppo degli aeroporti italiani ha in effetti seguito una logica priva di un disegno organico, ma guidata da rivendicazioni

localistiche, dalle richieste della «compagnia di bandiera» e, in un momento successivo, dalla domanda dei vettori *low cost*. L'unico disegno visibile di politica industriale nel settore si è tradotto nel finanziamento dell'aeroporto di Fiumicino e di quello di Malpensa, destinatari di oltre il 70% delle risorse pubbliche destinate alle infrastrutture aeroportuali fra la metà degli anni '80 e la fine degli anni '90, e in finanziamenti minori ma consistenti per aeroporti meridionali (Bari, Catania e Cagliari). Per il resto il supporto pubblico si è disperso in mille rivoli su oltre 30 scali.

L'esigenza di razionalizzare e di portare a sistema gli aeroporti italiani è stata più volte inutilmente espressa, a cominciare dal piano generale dei trasporti (luglio 2000). Nella medesima direzione muoveva il disegno di legge delega presentato dal governo nel dicembre 2006, così come l'indagine parlamentare, attualmente in corso presso la Camera dei deputati, sul sistema aeroportuale italiano.

Rappresentano a questo riguardo opportunità di procedere a una razionalizzazione del sistema aeroportuale italiano – ma anche il rischio di creare ulteriore confusione – alcune relative novità, sia sul piano nazionale che su quello comunitario.

Sul piano nazionale, vanno segnalate in particolare le modifiche, introdotte dal d.lgs. 151/2006, all'art. 698 del codice della navigazione, il quale prevede l'individuazione, con d.p.r., degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di interesse nazionale, sui quali si esercita la competenza esclusiva dello Stato; sui restanti aeroporti (di «interesse regionale») si eserciterebbero dunque competenze concorrenti dello Stato e delle Regioni. Vanno anche menzionate le sentenze n. 51/2008 e n. 18/2009 della Corte costituzionale: con la prima si riconosce l'obbligo di sottoporre i contratti di programma fra l'Ente nazionale dell'aviazione civile (Enac) e le società di gestione di aeroporti di interesse nazionale parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, in particolare per quanto attiene i piani di investimento infrastrutturali; con la seconda si stabilisce invece, in particolare, che l'attribuzione degli *slots* – dunque il l'organizzazione e l'uso dello spazio aereo, e il coordinamento fra più sistemi aeroportuali attengono alla potestà esclusiva dello stato.

Su quello comunitario, tre appaiono le misure di maggior rilievo.

In ordine di tempo le nuove Linee guida comunitarie sul finanziamento degli aeroporti e gli aiuti di stato alle compagnie aeree in partenza da aeroporti regionali<sup>24</sup>, le quali segnano un cambiamento di approccio sostanziale rispetto al quello basato sulla Comunicazione del 1994<sup>25</sup>, alquanto permissivo per quanto riguardava i finanziamenti alle infrastrutture, restrittivo invece per i gli aiuti di funzionamento. Le nuove linee guida rappresentano una messa a punto dettagliata dell'orientamento sugli aiuti di Stato che la Commissione intende seguire nei prossimi anni, sia in ordine al finanziamento delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali, sia in ordine alle condizioni praticabili alle compagnie che servono gli aeroporti regionali.

Le linee guida dichiarano il favore della Commissione allo sviluppo degli aeroporti regionali, sotto la condizione che i finanziamenti pubblici siano caratterizzati da trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, e che gli aiuti di stato alle compagnie aeree ivi operanti siano ispirati all'interesse comune. Ricordano tuttavia che gli aiuti al funzionamento sono in linea di principio vietati, se non per le Regioni più disagiate ai sensi dell'art. 87 (co. 3, lett. a); al tempo stesso, la Commissione si riserva, in relazione all'evoluzione del settore aereo, di valutare se gli aiuti in questione siano tali da facilitare lo sviluppo aeroportuale e possano essere pertanto considerati nel quadro dell'art. 87 (co. 3, lett. c).

Le linee guida si applicano a tutti gli aeroporti, senza distinzione di status giuridico e di natura dell'assetto proprietario, classificati nelle seguenti categorie:

- i grandi aeroporti comunitari (categoria A), con traffico oltre 10 milioni di passeggeri;
- gli aeroporti nazionali (categoria B), con traffico passeggeri fra 5 e 10 milioni;
- i grandi aeroporti regionali (categoria C), con traffico fra 1 e 5 milioni di passeggeri;
- i piccoli aeroporti regionali (categoria D), con traffico al di sotto di 1 milione di passeggeri.

<sup>24</sup> Guce, C 312 del 9 dicembre 2005.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione Com 1994/350.

La *ratio* della classificazione degli aeroporti in funzione del traffico e della distinta applicabilità delle linee guida poggia:

– per un verso su considerazioni di politica del trasporto aereo, che tengono conto, da un lato, della opportunità di promuovere lo sviluppo degli aeroporti regionali come strumento di coesione territoriale e di decongestionamento degli aeroporti maggiori, e dall'altro degli svantaggi di cui essi soffrono, mancando di forti compagnie aeree di riferimento e di attrattività;

– per l'altro su considerazioni di politica della concorrenza, tenuto conto che la concorrenza fra gli aeroporti costituisce uno degli elementi essenziali per stabilire la distorsività degli scambi prodotta da aiuti di stato; sotto questo profilo la Commissione valuta che la concorrenza fra aeroporti – sia per intensità che per estensione dei mercati che essa potenzialmente abbraccia – sia in relazione inversa alle loro dimensioni<sup>26</sup>.

Ne segue la presunzione che i finanziamenti ai grandi aeroporti comunitari e nazionali (categorie A e B) siano tali da distorcere gli scambi infra-comunitari. Gli aiuti concessi ad essi debbono essere pertanto notificati alla Commissione ed esaminati ai sensi dell'art. 87, co. 1, del Trattato Ce (paragrafo 48). Gli aiuti ai piccoli aeroporti regionali (categoria D) non sono invece tali da alterare sostanzialmente gli scambi e sono pertanto esonerati dall'obbligo di notifica preventiva (paragrafo 49). Più aperta la valutazione relativa aiuti agli aeroporti di categoria C (fra 1 e 5 milioni di passeggeri), per i quali sarà necessario procedere ad un esame caso per caso (paragrafo 50). Se ne ricava che la Commissione si riserva la verifica e che dunque gli aiuti a questi aeroporti non sono esentati dall'obbligo di notifica.

Il regolamento 1008/2008/CE, che abroga e sostituisce i regolamenti 2007-2008-2009/1992/CE (vale a dire il c.d. terzo pacchetto delle misure di liberalizzazione del settore aereo). Per quanto qui interessa, il nuovo regolamento introduce norme di ripartizione del traffico fra aeroporti più flessibili di quelle contenute nel regolamento 2008/1992, abrogato. Infatti, le condizioni affinché

---

<sup>26</sup> Cfr. al riguardo Cranfield University, *Study on competition between airports and the application of State aid rules*, June 2002.

uno stato possa ripartire il traffico fra aeroporti sono<sup>27</sup>: a) gli aeroporti debbono servire la stessa città o la stessa conurbazione; b) devono essere collegati da infrastrutture tali da permettere di raggiungere l'aeroporto in non più di 90 minuti; c) devono essere serviti da mezzi di trasporto pubblico frequenti, affidabili ed efficienti; d) offrono ai vettori aerei i servizi necessari e non ne pregiudicano indebitamente le opportunità commerciali.

La *ratio* della nuova norma sembra correttamente quella di consentire agli Stati di distribuire il traffico fra aeroporti, purché questi siano caratterizzati da un adeguato grado di sostituibilità, sia per gli utenti finali che per le compagnie aeree: in definitiva scali che appartengono a uno stesso bacino di traffico, termine che estensivamente potrebbe assorbire quello di conurbazione.

Infine, la nuova direttiva sulle tariffe aeroportuali<sup>28</sup>, sulla quale si tornerà dopo, la quale non si applica agli aeroporti con traffico inferiore ai cinque milioni di passeggeri all'anno.

In conclusione, da un lato il quadro comunitario sembra indirizzarsi verso una crescente flessibilità per consentire alle autorità nazionali di razionalizzare il traffico fra gli aeroporti, dall'altro la normativa e la giurisprudenza nazionale attribuiscono alle Regioni un'influenza sulle decisioni di politica industriale attinenti gli aeroporti regionali. Ciò permetterà, da un lato, una più piena applicazione del principio di sussidiarietà, consentendo allo Stato centrale di focalizzarsi sugli aeroporti di rilevanza nazionale e alle Regioni di assumere maggior peso sullo sviluppo di quelli di interesse regionale. Al tempo stesso è lecito temere che il concorrere delle competenze dello stato e delle Regioni su questi ultimi scali possa ostacolare un processo di razionalizzazione complessiva in una logica che vada oltre la dimensione territoriale.

Parimenti auspicabile sarebbe procedere ad una più efficiente ripartizione del traffico fra i porti italiani (resa tuttavia complessa anche dal concorrere di competenze fra diversi livelli di governo), il cui eccessivo frazionamento (i primi tre porti assorbono il 60% volumi) non è più ottimale in una logica di *transshipment*/servizio

---

<sup>27</sup> Art. 19.

<sup>28</sup> Direttiva 2009/12/CE dell'11 marzo 2009.

logistico e causa lo spostamento di traffico verso altri porti del mediterraneo.

Analogo tema si pone per gli interporti e le piattaforme logistiche di scambi per i traffici *inland*. La proliferazione provincialistica di nuove infrastrutture determina solo il depotenziamento delle infrastrutture esistenti, determinando in sostanza un impoverimento della dotazione sociale di capitale per la comunità nel suo insieme. Andrebbero invece favorite aggregazioni e specializzazioni di interporti e di piattaforme logistiche su scala regionale e macroregionale, per favorire sinergie ed integrazioni che possono generare un vantaggio complessivo per la efficienza del sistema logistico nazionale e per la sua integrazione su scala sovranazionale.

L'attribuzione di differenti specializzazioni a infrastrutture della stessa di una modalità – soprattutto aeroportuali, interportuali e portuali – solleva tuttavia vari problemi. In primo luogo i possibili conflitti fra l'obiettivo di efficienza della politica industriale e quello della tutela della concorrenza, conflitti il più delle volte riconducibili a lungo andare ma sui quali la Commissione europea vigila con attenzione. Anche nel caso che gli interventi su questo terreno non abbiano finalità o effetti distorsivi della concorrenza, essi richiederanno comunque di essere concertati con la Commissione.

Vi è poi da verificare se effettivamente la specializzazione generi vantaggi in termini di efficienza, materia sulla quale non esiste una risposta valida in generale. Sotto il profilo dei costi, essa può comportare la perdita di economie di scopo (ad esempio, in campo aeroportuale, se i voli merci coprono fasce orarie poco utilizzate da voli *pax*, la specializzazione per scalo potrebbe essere inefficiente). Affinché l'operazione sia conveniente sono necessarie più condizioni:

a) che alle minori economie di scopo suppliscano economie di concentrazione (ad esempio, uno scalo che serve contemporaneamente passeggeri e merci potrebbe non raggiungere la massa critica necessaria a impiegare in modo efficiente infrastrutture e professionalità non utilizzabili in entrambi i segmenti di business);

b) che vi siano economie di scala consistenti, ciò che richiede che la ripartizione dei ruoli non si risolva in una mera operazione di riallocazione del traffico ma di creazione di nuovo traffico; a re-

gime il sistema aeroportuale dovrebbe poter assommare un traffico complessivo maggiore della somma del traffico attualmente servito dagli scali che lo comporranno; in altre parole si dovrebbe assumere che la messa a sistema degli aeroporti generi un moltiplicatore del traffico;

c) al tempo stesso va tenuto presente che, secondo gli studi prevalenti, le economie di scala negli aeroporti non solo illimitate; oltre una certa soglia queste cedono il passo a rendimenti costanti; si dovrebbero dunque individuare vocazioni che permettano ai vari scali di raggiungere almeno la soglia minima efficiente; ciò potrà anche richiedere la soppressione di una serie di aeroporti anche per alimentare la necessaria massa critica su altri;

d) la complementarità così raggiunta richiederebbe di essere accompagnata da infrastrutture di accesso coerenti con i ruoli attribuiti a ciascun aeroporto.

È da pensare che la possibilità di acquisire i benefici indicati sopra cresca con le dimensioni territoriali del sistema aeroportuale – all'estremo, un sistema nazionale – ciò che evidentemente amplificherebbe le controindicazioni concorrenziali.

Altra criticità riguarda i diritti acquisiti. Lo strumento giuridico per attribuire specializzazioni dovrebbe essere quello concessorio, posto che tutte le infrastrutture sono gestite in concessione e che le relative convenzioni stabiliscono l'oggetto delle attività. *Nulla quaestio* per i nuovi affidamenti, mentre in caso di affidamenti in essere – tanto più se le società di gestione hanno intrapreso processi di privatizzazione – il cambiamento forzato di attività potrebbe essere considerato violazione dei patti contrattuali.

La soluzione offre però un'ulteriore opportunità alla politica industriale. La via che sembra più percorribile è infatti di internazionalizzare il conflitto che verrebbe a crearsi fra i vari gestori di infrastrutture, favorendo processi di aggregazione societaria, laddove possibile. Ciò peraltro porrebbe soluzione anche a fenomeni di nanismo, aprirebbe la strada alla promozione di una cultura industriale, all'inserimento di un *management* moderno, all'ingresso di capitali privati, a sensibili economie di costi comuni.



### 3.3. Un caso emblematico di fallimento della politica industriale: i due hub aeroportuali

Il caso è la compresenza in Italia di due *hub* aeroportuali, Fiumicino e Malpensa. Il fallimento della politica industriale sta, probabilmente, già nell'idea in sé che fosse possibile imitare per entrambi i fasti di Francoforte, Parigi, Londra; sicuramente, sta nell'incapacità di assicurare *ex ante* (con il senno del poi, anche *ex post*) le condizioni minime per assecondarne lo sviluppo.

Non si intende entrare qui nel merito se l'«*hub* italiano» avrebbe dovuto essere Fiumicino oppure Malpensa, ma argomentare che il Paese non può permettersi di averne due, se il modello di *hub* che si perseguiva era quello dei maggiori scali europei.

Assunto sbagliato è stato attribuire a Malpensa e a Fiumicino vocazioni complementari (rispettivamente, settentrionali e meridionali), quasi a farne baricentri di mercati distinti: per i collegamenti di lungo raggio il mercato rilevante ha dimensione continentale, come dimostra la concorrenza in atto fra i principali *hub* europei. Inutile dunque ispirarsi alla microchirurgia: per quei collegamenti Malpensa e Fiumicino competono sullo stesso mercato. Lo prova il fatto che non vi è Paese europeo che possieda due *hub* veri e propri – due *hub* di pari dignità – anche se possiede compagnie aeree dotate di capacità di gran lunga superiori a quelle italiane. E non vi è Paese europeo che abbia avuto la pretesa di lanciare un *hub* dopo la liberalizzazione del trasporto infra-comunitario, avvenuta nel 1997.

La storia sembra aver dimostrato l'infondatezza del corollario della tesi ricordata sopra: la duplicazione degli *hub* non solo non ha generato effetti virtuosi ma non si è rivelata nemmeno un gioco a somma zero. Conseguenza anticipata da molti poiché frantumare il traffico – per lo più prodotto, in aggiunta, da un vettore claudicante – al di sotto della massa critica necessaria è strategia perdente.

Altro assunto è che gran parte del traffico business (il 70%, viene stimato) ha origine nel nord Italia e che pertanto sarebbe stato naturale andarlo a raccogliere là dove nasce anziché costringerlo a defatiganti trasferte. Il dato è statisticamente corretto ma va calato nella realtà nazionale, e territoriale di Malpensa: è qui che sono mancate (e mancano tuttora) le condizioni per trarre vantaggio

dalla localizzazione dell'aeroporto.

L'attrattività di un *hub* dipende dalla durata complessiva dei viaggi che offre (dalla città di origine alla destinazione finale) e dalla flessibilità di cambiare programma, vale a dire: a) dalla varietà e dalla frequenza dei collegamenti di lungo raggio, b) dal numero delle frequenze che lo alimentano da altre città, c) dalla disponibilità di servizi ferroviari veloci fra l'aeroporto e altre città entro 300-400 chilometri. La somma di queste condizioni è il fattore vincente, poiché assicura l'offerta di una gamma diversificata di servizi, migliori coincidenze, più bassi tempi di transito. Ovviamente, d) sempre che vi sia una compagnia sufficientemente attrezzata per approfittarne, ed e) lo Stato faccia la sua parte.

Si tratta di condizioni assenti in blocco, ora come all'epoca del lancio: la prima, a causa della concorrenza con Fiumicino, unita alla debolezza dell'Alitalia. La terza richiederà anni perché si realizzi, ammesso che ciò avvenga mai, con la conseguenza che si fa molto prima a raggiungere in aereo Francoforte da Venezia, da Bologna o da Torino, che Malpensa con il treno: è più economico (in genere il volo di alimentazione non si paga), più rapido, si fa una sola fila, non c'è bisogno di trascinarsi dietro i bagagli, non c'è rischio di perdere la coincidenza, ecc.

Ma non esiste nemmeno la seconda condizione, contro la quale gioca quello che potremmo chiamare il «paradosso del baricentro del bacino di utenza». La collocazione di Malpensa in posizione così centrale nel nord si è convertita in *handicap*.

La sostenibilità di un numero elevato di voli fra un aeroporto regionale e un *hub* dipende dalla domanda di traffico fra i due aeroporti, la quale è la somma di due componenti: la domanda *point-to-point*, che ha nella città/*hub* la destinazione finale, e la domanda che vede l'*hub* come luogo di transito verso altre destinazioni. Sotto questo profilo Malpensa soffre di due inconvenienti:

a) il primo è che la domanda *point-to-point* è «rubata» da Linate, posto che pochi che vogliono partire da Milano o arrivarci si servirebbero di Malpensa, se possono utilizzare Linate;

b) inoltre la domanda *point-to-point* sulle brevi distanze (quali sono quelle fra Milano e le principali città del nord) soffre della concorrenza del treno e dell'auto: chi, dovendo andare da Bolo-

gna, o da Torino, a Milano, preferisce passare per Malpensa, anziché raggiungere la città in treno? Se questa componente è debole, quella di transito da sola non rende sostenibile un numero di frequenze tale da alimentare l'*hub* in modo ottimale, oppure condanna la compagnia a subire perdite. Non a caso i collegamenti aerei oltre 400-500 km sono meglio serviti di quelli al di sotto.

Inoltre il traffico di lungo raggio che origina dal bacino settentrionale è risucchiato – anche via Linate – da *hub* europei (non a caso i collegamenti fra questi *hub* e Torino, Bologna, Venezia si sono moltiplicati dopo l'avvio di Malpensa) e dalla stesso Fiumicino.

In conclusione, prescindendo dalla concorrenza di Fiumicino e dalla assenza di una compagnia capace di fare massa critica, il successo di Malpensa avrebbe almeno richiesto e richiede in prospettiva: a) interventi preventivi di costruzione di collegamenti ferroviari veloci con le principali città del nord (sull'esempio di quelli fra Bruxelles e Parigi); b) la sterilizzazione della concorrenza di Linate; c) l'accesso da parte di altre compagnie europee per i voli di lungo raggio. Quest'ultima condizione richiederà di rinegoziare gli accordi bilaterali di traffico con i vari Stati extra-Ue, inserendo la clausola della doppia destinazione italiana (Fiumicino + Malpensa), cancellando quella relativa alla nazionalità italiana del vettore e facendo orecchie da mercante alle proteste di Alitalia che, ovviamente, allora come ora fieramente si oppone a questa eventualità.

Si usa oggi parlare di «crisi del modello *hub and spokes*» a causa della concorrenza di voli diretti da aeroporti regionali verso destinazioni di lungo raggio. Il fenomeno in effetti esiste (ad esempio, collegamenti diretti con gli Stati Uniti sono stati attivati da Venezia e da Pisa, da Venezia per la Cina, ancora da Venezia sono in programma per il Canada). Ne segue che, sebbene sia eccessivo parlare di superamento degli *hub*, resta che di fronte alla pressione concorrenziale in prospettiva la loro attrattività risposerà sempre più sui vantaggi differenziali che potranno offrire ai passeggeri, in termini appunto di diversificazione, flessibilità e capacità di alimentazione.

Su questi dati oggettivi si dovrebbe innestare l'agenda prossima ventura di politica industriale.

Concorre tuttavia ad alimentare positive speranze il fatto che i grandi scali europei sono caratterizzati da un elevato grado di congestione che, tanto più in prospettiva, potrebbe preludere al dirottamento del traffico verso aeroporti che si trovano nell'opposta condizione. Malpensa potrebbe intercettare questa domanda. Ad esempio, non va dimenticato che una delle ragioni che avevano condotto all'alleanza, poi fallita, fra Alitalia e Klm è stata la saturazione dell'aeroporto di Schiphol. Ne segue che una politica nazionale aperta alla concessione di diritti di traffico sul lungo raggio, fortemente voluta dalla Commissione europea, potrebbe propiziare l'utilizzo di Malpensa come *hub* secondario per primarie compagnie europee, così come oggi sono gli aeroporti di Monaco per Lufthansa e di Lione per Air France.

### 3.4. Il sistema delle regole e delle competenze istituzionali

La realizzazione di una incisiva politica infrastrutturale, tanto più in presenza di processi di liberalizzazione e di privatizzazione, richiede un assetto forte e trasparente di indirizzi, regole e soggetti deputati alla loro applicazione. Condizioni che nel settore dei trasporti, in Italia, sono del tutto carenti.

Sul piano programmatico, il riconoscimento dei *deficit* infrastrutturali del Paese ha condotto nel tempo alla proliferazione di progetti di piani generali di trasporto: progetti, poiché mentre ogni ministro dei trasporti invariabilmente dichiara al momento del suo insediamento l'assoluta necessità e urgenza di un nuovo piano di governo del territorio (Pgt), pochi ne hanno visto la luce e, più grave ancora, nessuno è stato realizzato. La storia mostra che i piani arrivano sempre in ritardo, sono scollegati da altri strumenti di *policy*, (spesso fortunatamente) restano nei cassetti, diventano ostaggio del susseguirsi dei governi. Di frequente sono documenti che inseguono a buon mercato gli interessi minuti dei territori, in funzione del consenso politico sperato dal solo annuncio, favoleggiano di nuove infrastrutture che notoriamente non si faranno mai, senza collegamento con la programmazione nazionale «di sistema». L'assenza di una rigorosa programmazione delle priorità è la causa principale dell'*impasse* che da decenni caratterizza la pianificazione delle infrastrutture di trasporto, stretta fra

opposte pressioni: da un lato le *lobbies* dei costruttori, dall'altro le frequenti opposizioni delle comunità locali. Su tutto regna l'instabilità politica attesa dagli stessi governanti, cosicché l'effetto di annuncio rende assai più di una improbabile realizzazione, i vincoli di finanza pubblica, ideologiche ostilità per i capitali privati e la loro avversione al rischio.

Concorrono inoltre al dissesto una pluralità di soggetti istituzionali scarsamente dialoganti, talvolta portatori di interessi in conflitto: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'ambiente, il Cipe che non sempre riesce nell'intento di armonizzare obiettivi e strumenti, le Regioni e gli enti locali, ecc.

Non migliori le condizioni dell'assetto regolatorio, le regole e gli attori istituzionali, che costituiscono il tallone di Achille di liberalizzazioni e privatizzazioni. In questo come in altri comparti dell'economia, uno degli ostacoli maggiori alla privatizzazione è il rischio regolatorio che di volta in volta assume forse diverse: assenza di regole, eccesso di regole, variabilità delle regole.

Anche una omogeneità di regole fra i diversi tipi di trasporto (ovviamente nei segmenti ove ciò è possibile) potrebbe rendere più trasparente il quadro regolatorio e renderne più prevedibile la sua evoluzione. In ogni caso lo sviluppo del sistema dei trasporti e dell'intermodalità richiede, se non una omogeneità di regole, una visione d'insieme volta a definire regole coerenti e politiche coordinate per i diversi segmenti del settore.

Specchio della discontinuità e della frammentarietà della politica dei trasporti in Italia è la scarsa capacità e reale volontà di regolazione dei mercati, tenuto conto che – pur con un elevato grado di autonomia funzionale da essa – la regolazione dei mercati dovrebbe essere coerente con gli obiettivi di fondo della politica industriale di uno stato. A questa carenza contribuiscono in misura determinante – oltre all'assenza di una politica industriale credibilmente annunciata (o semplicemente annunciata) – l'insufficienza di un sistema di regole credibili, trasparenti e tempestive, così come un inefficiente assetto istituzionale e organizzativo delle competenze pubbliche. Diversamente da altri mercati delle *utilities*, per i trasporti si è in Italia ancora ben lontani dall'aver articolato il sistema regolatorio in modo che sia al tempo stesso effi-

cacemente pro-concorrenziale, attento a reali obiettivi di solidarietà sociale e, nella misura del possibile e ragionevole, terzo rispetto ai complessi interessi in gioco.

In molti settori dell'economia, ma qui più che altrove, lo Stato italiano si presenta con una impressionante varietà di anime: è azionista, concedente, investitore, garante degli utenti, dei dipendenti, dei fornitori, dei contribuenti, della universalità dei servizi; inoltre, e più in generale, è responsabile degli equilibri di finanza pubblica. Ciascuna di queste anime è portatrice di obiettivi spesso confliggenti: lo Stato-azionista è in conflitto con lo stato-garante della concorrenza e degli interessi degli utenti, quest'ultimo è in conflitto con lo Stato-difensore degli interessi (almeno a breve) del mondo del lavoro e dei fornitori, così come con lo stato-garante degli obiettivi di solidarietà sociale, ed entrambi sono in conflitto con lo stato-garante dei contribuenti; quest'ultimo e lo Stato-risanatore della finanza pubblica non vanno sempre d'accordo fra di loro, ma entrambi si conciliano con lo Stato-privatizzatore, che però – se ha fretta di risanare la finanza pubblica e salta qualche tappa – va a confliggere con la sua anima di liberalizzatore, e così via.

Si dirà che questa condizione non ha nulla di anomalo, posto che in ogni Paese lo stato cumula una serie di funzioni potenzialmente in conflitto e che è proprio della politica cercare una sintesi equilibrata fra istanze diverse. La peculiarità italiana non sta nella molteplicità delle funzioni assegnate allo stato ma in alcuni fattori che sembrano specifici del nostro Paese:

a) fra le molte parti in commedia che gli competono, lo stato ha spesso trascurato quelle cruciali per lo sviluppo del settore e per la ricerca di un equilibrio fra gli obiettivi della liberalizzazione, della competitività e della solidarietà sociale – obiettivi che non necessariamente vanno d'accordo a breve termine: disegnare le linee di politica industriale ispirandosi a un mercato che ha ormai almeno dimensione e regole del gioco europee; distinguere i servizi di mercato da quelli che di carattere sociale e minimizzare, per questi ultimi, le limitazioni della concorrenza a quanto necessario per conseguire gli obiettivi propri di un efficiente servizio universale; impostare tempestivamente un sistema trasparente ed efficace di regole; definire un regime certo e snello di competenze isti-

tuzionali, con l'attribuzione di autonomie, obiettivi e responsabilità; ove necessario ridefinire, d'intesa con i partner europei e con la Commissione, nuovi equilibri fra le ragioni della promozione della competitività (che costituisce il *driver* della concorrenza a lungo termine) e quelle della tutela concorrenza a breve – due obiettivi che nell'immediato non sempre si conciliano.

b) la confusione dei ruoli è alimentata dall'identificazione dello stato con il governo, soprattutto a causa dell'assenza di organismi indipendenti che si interpongano fra l'uno e l'altro, che nella misura del possibile rendano lo stato terzo rispetto al complesso degli interessi che i governi devono tutelare, che garantiscano continuità di indirizzi quando cambiano governi e maggioranze politiche.

c) l'assenza di regole pre-definite e credibili, vale a dire di regole la cui applicazione sia garantita da soggetti dotati dei necessari poteri, della continuità di azione e di indipendenza dall'esecutivo.

La confusione di ruoli e le conseguenti oscillazioni di politica dei trasporti hanno aperto la via a fenomeni di cattura, vale a dire, di cattura degli obiettivi che lo Stato dovrebbe proporsi come prioritari in un mercato liberalizzato (la distinzione fra servizi di mercato e servizi sociali; la garanzia che questi ultimi siano identificati e resi accessibili in misura e a condizioni ragionevoli; lo sviluppo ordinato del settore; una sana concorrenza nel e per il mercato; l'efficienza, la terzietà delle istituzioni, ecc.) a favore di altri obiettivi, che spesso si sostanziano nella ricerca del consenso a breve e che di fatto hanno determinato una condizione di generale immobilismo.

Ci limitiamo a indicare brevemente alcuni casi settoriali a diversi livelli della catena regolatoria.

Sul piano prima di tutto tariffario, le competenze regolatorie nel campo dei trasporti (limitatamente alla regolazione economica di rango nazionale) sono esercitate in primo luogo dai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, che normalmente agiscono di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e, talvolta, con il Ministero della difesa e con quello dell'ambiente. A seconda dei casi il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si avvale di enti sotto-ordinati (l'Enac, l'Anas). Sulla regolazione

dei trasporti si esprime inoltre, previo parere del Nars<sup>29</sup>, il Cipe, che mantiene la competenza su tutti i settori non regolamentati da Autorità indipendenti. Sebbene il passaggio attraverso il vaglio del Cipe di una serie di provvedimenti di natura regolatoria si sia spesso rivelato prezioso – non ultimo in quanto ha comportato un'istruttoria da parte del Nars, nucleo composto da soggetti professionalmente ben attrezzati e culturalmente indipendenti – la catena è di tale estenuante lentezza e complessità che il completamento del processo (quando ciò accade) avviene spesso con ritardi tali da vanificarne gli obiettivi: ritardi spesso da imputarsi a conflitti di attribuzioni che non di rado contrassegnano le relazioni fra istituzioni.

Non è un caso che una serie di contratti di programma definiti fra Enac e le più importanti società di gestione aeroportuale sulla base di una delibera del Cipe del 2000, siano tuttora sospesi: e sì che l'anno iniziale del periodo regolatorio avrebbe dovuto essere il 2004 o il 2005! Quando sembrava che la conclusione fosse in vista, con la legge 2 dicembre 2005, n. 248 (legge di conversione di un decreto legge dell'ottobre 2005) sono state cambiate le regole e si dovuto ricominciare (quasi) daccapo. E non è finita: la direttiva attuativa della legge citata è stata perfezionata solo ventiquattro mesi dopo<sup>30</sup>. E sì che la materia era stata giudicata di tale straordinaria necessità ed urgenza da giustificare il ricorso allo strumento del decreto legge!

E non è nemmeno un caso se l'incremento delle tariffe ferroviarie per il trasporto di passeggeri a media e lunga percorrenza, approvato dal Cipe nel 1999 per il quadriennio 2000-2003 (circa

---

<sup>29</sup> Il Nars (Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità), istituito nel 1996 presso l'allora Ministero del bilancio e della programmazione economica (poi Mef) e passato poi alla Presidenza del Consiglio dei ministri con il Cipe, è un organismo tecnico di supporto alle decisioni collegiali del Cipe e ai provvedimenti di competenza dei ministri componenti del comitato in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica autorità di settore.

<sup>30</sup> Direttiva Cipe 15 giugno 2007, n. 38/2007, *Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva*, poi modificata dalla direttiva n. 51/2008.

+4% in media d'anno), sia stato attuato solo nel biennio 2000-2001. Nell'autunno del 2001, infatti, era stato autorizzato (con d.m. 31 ottobre 2001) un aumento medio delle tariffe ferroviarie del +4,15%, che doveva entrare in vigore a partire da gennaio 2002 ma tale incremento tariffario fu sospeso dal Ministro dell'economia in coincidenza con l'entrata in circolazione dell'euro. Così, fino al 2006 le tariffe sono rimaste di fatto congelate per nessun altro reale motivo se non quello di consenso politico.

Infine, nel gennaio 2007 e nel gennaio 2008, si è dato seguito all'incremento tariffario – rispettivamente + 10% e +15% in media – per i servizi di media e lunga percorrenza di alta gamma (Eurostar, Alta Velocità ed Eurostar City), ad aprile 2009 ad un incremento del 10% (solo Eurostar ed Av) e nel giugno 2009 ad un +10% (solo Eurostar City): un adeguamento che si è ritenuto dovesse essere sottratto alle competenze del regolatore e consegnato all'impresa stessa. Questo cambio di indirizzo è stato propiziato dalla stessa Commissione europea, che nel luglio 2007 (commentando il d.l. governativo sulla istituzione di una Autorità indipendente per i trasporti) comunicava al governo italiano che le tariffe per servizi di media e lunga percorrenza non potevano ricadere nell'ambito delle competenze di questa in quanto l'autonomia delle imprese ferroviarie in materia tariffaria è sancita dalla direttiva comunitaria 1991/440 (art. 5) dove si stabilisce che «le imprese ferroviarie sono in particolare libere di disciplinare le modalità della fornitura e della commercializzazione dei servizi e stabilirne la tariffazione», con esclusioni dei servizi disciplinati da un contratto di servizio pubblico<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Ad oggi i principali processi regolatori, relativi al settore ferroviario, sono: a) l'aggiornamento delle risorse del trasporto pubblico regionale, demandato al ministero delle infrastrutture e dei trasporti e a un comitato tecnico composto dal medesimo ministero, dal ministero dell'economia e delle finanze e dalle Regioni; b) la definizione del pedaggio e dei contributi per l'infrastruttura, demandata al ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la supervisione del Cipe. Tali processi, oggi di competenza di diversi organismi, vengono svolti in assenza di meccanismi e tempi sufficientemente certi e definiti. Il ruolo molteplice ricoperto dallo stato coinvolto in qualità di azionista-cliente e finanziatore rende difficile il coordinamento di interessi evidentemente contrapposti. L'effetto di tali

La *ratio* di fondo della posizione comunitaria, su cui hanno fatto leva le Ferrovie dello Stato per emanciparsi, è che in un mercato liberalizzato i prezzi emergono dal gioco della concorrenza. Il principio – su cui non si può non convenire in astratto – andrebbe tuttavia calato nel contesto specifico di mercato e coniugato con i principi generali che sono alla base della regolazione dei mercati.

Un mercato «di diritto» aperto alla concorrenza non è necessariamente un mercato di fatto concorrenziale e non è necessariamente nemmeno un mercato contendibile, vale a dire, un mercato nel quale la concorrenza potenziale preclude all'impresa che vi opera lo sfruttamento del proprio potere di mercato. In questo contesto, sarebbe stato auspicabile che la liberalizzazione delle tariffe ferroviarie fosse preceduta almeno da un'analisi dello stato della concorrenza – attuale e potenziale, modale e intermodale – e da un formale provvedimento governativo. Nulla di tutto ciò è avvenuto e, ancora una volta, si gioca sull'ambiguità del confine fra pubblico e privato, implicitamente argomentando che si tratta solo di una mezza liberalizzazione dei prezzi, posto che i limiti di autonomia di Trenitalia sono segnati dalla sua natura pubblica, in tal modo identificando l'«accidente» con il principio generale.

---

contrastati si manifestano a tutti i livelli. Si consideri, a titolo di esempio, il caso della gestione dell'infrastruttura. Il contratto di programma 2001-05 prevede una clausola che ne consente la revisione su richiesta di una delle parti contraenti, «anche in dipendenza di eventuali disposizioni concernenti l'oggetto dello stesso contenute nelle leggi finanziarie». Tale possibilità ha portato ogni anno alla stesura di addenda, che sostanzialmente hanno la funzione di: adeguare il contratto di programma alle modifiche del quadro normativo (es. legge obiettivo); tenere conto dei nuovi investimenti concordati fra stato e gestore dell'infrastruttura; correggere, sulla base delle leggi di bilancio, il livello dei contributi.

A tale proposito la prassi della rideterminazione annuale delle risorse ad opera degli addenda, specie quando essa si traduce in drastici tagli quali quello operato dalla finanziaria 2006, indebolisce fortemente il valore del contratto di programma. Infatti, riduzioni di eccessiva entità non possono essere realisticamente assorbite dal gestore dell'infrastruttura per via di costi in larga parte incomprimibili nel breve periodo. Al contrario, introducono forti elementi di incertezza nel quadro regolatorio e possono compromettere l'equilibrio economico-finanziario del gestore dell'infrastruttura.

Tuttavia l'entrata sul ricco mercato Av dal 2011 di nuovo trasporto viaggiatori (Ntv), una impresa ferroviaria privata partecipata al 20% dalla monopolista francese SnCF, non dovrebbe lasciare dubbi sulla reale contendibilità del mercato.

E che dire del cumulo di ruoli in capo ad Anas? Qui si assiste a una integrazione verticale atipica. Non nel senso, che vedremo poi, di un'impresa o di un gruppo che gestisce contemporaneamente l'infrastruttura, in monopolio, e i servizi di trasporto in concorrenza. Nel caso di Anas l'integrazione è di tipo «istituzionale»: la società è concedente, comprimario della regolazione e al tempo stesso concorrente.

Nella regolazione del trasporto marittimo alla confusione delle competenze si aggiunge la frammentazione dei soggetti regolatori locali. Oltre alle numerose autorità portuali, esistono l'autorità marittima (che svolge molteplici funzioni e che sostituisce l'autorità portuale dove questa non è stata istituita) e numerosi altri soggetti che svolgono funzioni specifiche a seconda delle rispettive competenze (capitanerie di porto, agenzie doganali, guardia di finanza, asl, ispettorati del lavoro). L'eccessiva frammentazione genera problemi di sovrapposizione e moltiplicazione dell'attività di controllo e limita la possibilità di definire politiche di sviluppo più ampie, che vadano oltre la singola realtà portuale spingendosi a livello di sistema portuale o addirittura includendo gli spazi retroportuali o reti e altri nodi intermodali interni che possono avere un più immediato e rilevante impatto sul territorio.

A livello centrale, i poteri di regolazione e vigilanza del principale ministero competente nel settore portuale, quello delle infrastrutture e dei trasporti, sono limitati e consistono fondamentalmente nella approvazione di un numero limitato di atti delle Autorità portuali. Nella precedente legislatura, lo «spacchettamento» rispetto alla riforma Bassanini aveva complicato il sistema a causa della difficoltà di distinguere e gestire separatamente gli aspetti di natura infrastrutturale da quelli che attengono al servizio di trasporto.

Per quanto banale, l'efficacia del sistema regolatorio riposa su un *corpus* «stabile» di regole «credibili», «proporzionate» alle necessità, «annunciate» prima che cominci il gioco e «tempestive» nella loro applicazione, la cui efficacia dipende in misura conside-

revole dall'assetto istituzionale preposto al loro *enforcement*. Condizioni tutte essenziali affinché le regole siano accettate dalle imprese, le quali altrimenti troveranno mille espedienti per bloccarne l'applicazione. L'esperienza di questi ultimi anni dimostra che se esiste un vuoto di regole, o se le regole esistono ma non vengono di fatto applicate o se ne rinvia l'applicazione sì da giustificare aspettative in questo senso, o se le regole vengono continuamente cambiate in modo da alimentare le medesime aspettative, oppure, ancora, se le regole non vengono riconosciute dal regolato in quanto considerate ingiuste (anche in quanto tardive), o se il regolatore non ha volontà o concreti poteri, anche sanzionatori, per imporne tempestivamente il rispetto, da strumenti incentivanti concorrenza e privatizzazioni, esse si convertono in un ostacolo che può decretarne il fallimento.

Il principale ostacolo viene dalla macchina burocratica, dalla mancanza di obiettivi certi e stabili, dai conflitti al suo interno, come detto prima. Si tratta di una macchina che, salvo rare eccezioni, non dispone di strutture, interne o in *outsourcing*, sufficientemente robuste per leggere con tempestività, interpretare, elaborare e, eventualmente, contestare dati e proposte da parte di soggetti regolati. Sebbene le imprese del settore siano in media, comparativamente ad altri settori, culturalmente poco attrezzate in materia di concorrenza e di regolazione, la disparità di forze fra di esse e i soggetti deputati a regolamentare, unita alle inevitabili asimmetrie informative, sono tali che la consultazione non di rado si trasforma in negoziazione, attraverso una catena di mediazioni successive che conducono alla decisione politica finale. In tal modo la catena regolatoria perde trasparenza, oggettività, responsabilità, sanzionabilità, credibilità.

Un passo avanti considerevole sarebbe dunque stato (l'uso del tempo passato è ormai d'obbligo) il disegno di legge di iniziativa governativa di istituzione di una Autorità indipendente anche per il settore dei trasporti, che avrebbe permesso la semplificazione della catena regolatoria descritta sopra, la trasparenza nei conflitti di interesse delle molte anime dello Stato, l'accentramento di tutte le funzioni regolatorie in un unico soggetto.

A legislatura conclusa, tuttavia, il disegno di legge era ancora un disegno di legge, tante sono state le opposizioni che lo hanno

ostacolato: anche il presidente dell'Autorità antitrust ha levato la sua voce contro la proliferazione delle autorità indipendenti, tenuto conto che la regolazione costituisce una esigenza transitoria, destinata a venire meno con la piena liberalizzazione dei mercati e a cedere parallelamente il passo all'antitrust. Si tratta di un'opinione piuttosto comune quanto discutibile: la liberalizzazione potrà far venire meno la necessità di regolare i servizi di trasporto, non certo di regolare tutti i servizi infrastrutturali, a meno che non si sostenga che la via maestra è quella di realizzare una concorrenza piena anche fra le infrastrutture.

In ogni caso il percorso verso una effettiva concorrenza nei trasporti, soprattutto con riferimento ad alcuni segmenti del settore, è ancora lungo. La letteratura e l'esperienza di molti Paesi insegnano che la fase che ci prepariamo ad affrontare, ovvero quella della transizione verso la concorrenza, è la fase più delicata del processo di liberalizzazione, quella che richiede un intervento appropriato del regolatore e dal quale dipende in maniera determinante il successo o l'insuccesso della liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici.

L'agenda politica di settore dovrebbe dunque porre come priorità la costituzione di una Autorità indipendente, unitamente a meccanismi di nomina dei suoi componenti che ne garantiscano autorevolezza e autonomia, in primo luogo, culturale.

Le medesime considerazioni svolte a livello di quadro regolatorio nazionale possono valere nel settore del trasporto pubblico locale dove, in mancanza di soggetti regolatori indipendenti, alcune scelte, lasciate alla programmazione degli enti locali, possono condizionare il mercato di riferimento sia nel senso di stabilire le basi per una futura contendibilità del servizio, mantenendo il controllo delle reti in mani pubbliche, sia nel senso di prevedere una gestione integrata e potenzialmente distorsiva<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> In tale contesto solleva interesse la deliberazione n. 36/09 del Comune di Roma che, nel prevedere un completo riassetto del Tpl romano, attraverso la creazione di un'Agenzia per la mobilità, di una società patrimoniale proprietaria delle reti e di una società di servizi per la gestione integrata di tutti i servizi di trasporto pubblico urbano (Atac), ritiene tale assetto compatibile con l'apertura del mercato a partire dal 2011.

La resistenza all'apertura dei mercati è sempre più forte nei servizi dove prevalgono aspetti territoriali. Lo scarso sviluppo della concorrenza dei trasporti pubblici locali a livello europeo è anche dovuto a un intervento comunitario lento e poco incisivo. Il regolamento per il trasporto pubblico locale approvato nel settembre 2007<sup>33</sup> sacrifica le liberalizzazioni spinte a favore di una maggiore stabilità. A partire dal c.d. decreto Burlando, in Italia si è tentato in più riprese di introdurre la concorrenza per il mercato nei Tpl, con scarso successo. La possibilità di liberalizzare il mercato dei servizi pubblici locali non può prescindere dalla necessità di risolvere il conflitto di interessi e rafforzare l'indipendenza delle autorità di regolazione locali. Il ruolo attribuito all'Autorità antitrust dall'art. 23 bis della legge 133/2008 (sostanzialmente quello già attribuito all'Autorità nella scorsa legislatura dal d.d.l. Lanzillotta di riforma dei servizi pubblici locali) risponde all'esigenza di affidare a una parte terza la vigilanza sul rispetto dei principi di concorrenza a livello locale (l'Autorità deve esprimere il proprio parere, non vincolante, sulle motivazioni delle autorità locali per conferire affidamenti in deroga alle procedure competitive). In prospettiva, oltre che dalle gare, importanti opportunità per migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici locali a vantaggio dei consumatori potranno emergere dal federalismo fiscale, con la determinazione dei costi efficienti del servizio e dalla *class-action*.

### 3.5. L'accesso alle infrastrutture

La garanzia del diritto di accesso alle infrastrutture e la regolamentazione delle tariffe poggiano sulla natura di *essential facilities* di queste, in un quadro in evoluzione in virtù dello sviluppo dei mercati e dei processi di liberalizzazione.

In altri settori i cambiamenti di contesto hanno portato a una riflessione circa i modelli regolatori più appropriati, anche tenuto conto che la regolazione *ex ante* (*command and control*) ha i suoi costi, non solo in termini amministrativi (per la Pa e per le impre-

---

<sup>33</sup> Regolamento 2007/1370/CE.

se) ma anche in termini di limitazione della libertà di iniziativa e di rallentamento dello sviluppo. Così, ai sensi della recente Raccomandazione UE sui mercati delle comunicazioni elettroniche<sup>34</sup>, possono essere regolati esclusivamente quei mercati che superano il c.d. triplo test: a) elevate e non transitorie barriere all'entrata; b) assenza di tendenze verso lo sviluppo di una effettiva concorrenza nel medio periodo; c) insufficienza del diritto della concorrenza a risolvere i fallimenti del mercato. Va sottolineato che i tre criteri debbono essere congiuntamente verificati per mantenere la regolazione *ex ante*: qualora uno solo di essi non trovasse convalida, le autorità nazionali dovrebbero astenersi dalla stessa. La *ratio* della norma comunitaria (che, nello spirito, ha portata non limitata allo specifico settore) è che in assenza delle tre condizioni indicate sopra il mercato va considerato contendibile – anche se la concorrenza non si è ancora manifestata nel breve periodo o non si è ancora manifestata in misura consistente – e che pertanto il mantenimento della regolazione *ex ante* sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità.

Si va facendo (faticosamente) strada un approccio «sostanziale» (o «economico») rispetto a tradizionale approccio formale, per il quale l'opportunità di misure *ex ante* va valutata non già in base a fattispecie astratte bensì in relazione all'effettivo presumibile impatto sulla concorrenza e sul benessere.

Sebbene si stia manifestando una crescente sostituibilità fra alcune infrastrutture di trasporto, il settore è per molti versi meno dinamico di altri, così come meno verosimile appare che imprese presenti sui mercati finali si dotino di proprie infrastrutture, salvo i casi già menzionati dei terminal merci (portuali e ferroviari) e degli interporti. Nel grosso dei casi, invece, le infrastrutture seguivano ad essere oggetto della riserva ex art. 43 della Costituzione, e come tali a essere gestite in regime di concessione, e appaiono difficilmente duplicabili, se non altro per considerazioni legate ai costi esterni. Ciò tuttavia non implica necessariamente che la regolazione essere debba seguire ad essere impostata in modo rigido

in tutte e tre le fasi nelle quali essa si applica: l'accesso alla gestione delle infrastrutture, l'accesso all'uso delle infrastrutture, il *pricing* dell'accesso.

L'aspetto fondamentale al riguardo è se la regolazione dell'accesso (del diritto all'uso e delle condizioni economiche) sia essenziale per scongiurare abusi di posizione dominante da parte dei gestori delle infrastrutture, nella forma di abusi di esclusione (*foreclosure*) e di abusi di sfruttamento, ai sensi dell'art. 82 del Trattato. Mentre la seconda fattispecie può essere comune a tutti i casi, la prima riguarda prevalentemente i comportamenti dei soggetti verticalmente integrati.

### 3.5.1. L'accesso alla gestione

In quanto oggetto di riserva statale, l'accesso alla gestione delle infrastrutture non può che essere regolamentato. Sarebbe ovviamente auspicabile che le modalità di affidamento della concessione di gestione (e di costruzione – fattispecie normalmente integrate) delle stesse avvenisse mediante procedure di concorrenza per il mercato con durate tali da permetterne la ripetizione della prova in tempi relativamente brevi.

### 3.5.2. L'accesso all'uso delle infrastrutture

In generale, la regolamentazione dell'accesso alle *essential facilities* comporta:

- l'obbligo a contrarre;
- l'obbligo di contabilità analitica, soprattutto in presenza di differenti servizi/segmenti di rete (chi accede alla *facility* deve poter pagare solo i servizi/segmenti di rete che richiede);
- un *pricing* ispirato a condizioni concorrenziali.

In aggiunta, in presenza di integrazione verticale:

- il divieto di discriminazione interna/esterna (divieto di praticare condizioni di accesso più favorevoli alle proprie divisioni *retail* che ai concorrenti sul mercato a valle);
- il regime di separazione (contabile/societaria/decisionale o funzionale/proprietaria).

Al di là delle forme di concorrenza, modale e intermodale, fra

<sup>34</sup> Raccomandazione della Commissione 11 febbraio 2003 (2003/311/ CE).



infrastrutture di trasporto, la gestione in forza di concessioni pubbliche, da un lato, e la promozione della concorrenza fra i servizi, dall'altro, richiedono di garantire ai diversi operatori un accesso non discriminatorio, il cui diritto deve essere soggetto solo a vincoli di capacità infrastrutturale e alle scelte di politica industriale. Ciò dovrebbe valere anche allorché le infrastrutture perdano il requisito della non sostituibilità, posto che, come si è detto, la giustificazione delle restrizioni di accesso – l'incentivazione alla creazione di infrastrutture alternativa da parte di nuovi entranti – manca nel settore, salvo alcuni casi (es. terminal merci).

A seconda dei casi il diritto di accesso che il gestore deve assicurare può avere una duplice valenza e una duplice controparte: a) quello di accesso alle infrastrutture di base e ai servizi complementari svolti dal gestore, di cui beneficiano gli utenti; b) quello di accesso, da parte di operatori terzi, alle infrastrutture con lo scopo di produrre e vendere servizi complementari in concorrenza con il gestore.

Al di là della garanzie normative, statuite in primo luogo da norme comunitarie, ciò che viene oggi più dibattuto riguarda i potenziali conflitti di fatto fra l'esercizio di tali diritti, da un lato, e la natura proprietaria della società di gestione delle infrastrutture, dall'altro. La questione non può essere affrontata in maniera comune per tutti i comparti del trasporto ma richiede un'analisi differenziata.

Nessun problema si pone al riguardo, evidentemente, per le strade non a pagamento, e non solo a causa della natura proprietaria delle stesse ma della non escludibilità dall'uso, che fa di esse un *asset* che si avvicina alla tipologia dei beni pubblici.

In assenza di integrazione verticale, i gestori infrastrutturali dovrebbero avere convenienza a massimizzare l'accesso degli operatori, vale a dire, a non commettere abusi di esclusione. In assenza di una corretta regolazione dei prezzi, spazio esiste invece per abusi di sfruttamento, nella forma di prezzi ingiustificatamente onerosi e di pratiche discriminatorie di sconti. La regolazione dei prezzi mira ad evitare tali rischi, sebbene l'esperienza dimostri che sia arduo eliminare misure discriminatorie. Va aggiunto, in generale, che le Autorità antitrust e la giurisprudenza si sono dimostrate assai più severe con gli abusi di esclusione che con quel-

li di sfruttamento – non ultimo, probabilmente, perché più difficili da dimostrare.

Tenuto conto di quanto sopra, non sollevano particolari problemi le infrastrutture autostradali, il cui uso – nell'attuale regime regolatorio – è soggetto alla sola condizione del pagamento di un pedaggio fissato dall'organismo regolatore, differenziato sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori (peso e lunghezza degli automezzi, lunghezza del percorso, tipologia (costo) della infrastruttura, ecc.), e sulla base di specifiche tecniche dei veicoli riconosciute da organismi terzi rispetto al gestore autostradale. Inoltre i gestori autostradali sono unicamente fornitori di servizi di accesso alla infrastruttura e non competono con terzi operatori<sup>35</sup>.

Considerazioni non dissimili valgono per porti e aeroporti – ove i gestori delle infrastrutture non siano operanti sui mercati a valle – sebbene in questi casi la congestione della capacità e la limitatezza degli spazi, unitamente a una regolazione talvolta non attenta, possono prestarsi a pratiche discriminatorie.

Problemi considerevoli possono invece sorgere in presenza di integrazione verticale fra la gestione delle infrastrutture e quella dei servizi. In questo caso è opportuno distinguere a) l'accesso alle infrastrutture in senso stretto, b) l'accesso ai servizi complementari resi dallo stesso gestore, e infine c) l'accesso di operatori terzi nella fornitura di tali ultimi servizi. A seconda dei casi e dei comparti, infatti, l'integrazione verticale può estendersi ai servizi di trasporto (è il caso delle Ferrovie dello Stato e di imprese di navigazione affidatarie di terminal portuali), con la possibilità che la capacità infrastrutturale venga assegnata discriminando imprese diverse da quella appartenente al gruppo; o può riguardare anche i servizi complementari (ad esempio, gestori aeroportuali che offrono servizi di assistenza a terra in concorrenza con operatori terzi che utilizzano l'infrastruttura aeroportuale).

Le diverse forme di integrazione/separazione possono incidere per più versi sull'apertura del mercato alla concorrenza, influen-

---

<sup>35</sup> Sebbene non vada sottaciuto il procedimento a suo tempo aperto dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato nei confronti di Autostrade per l'Italia in relazione alla subconcessione di aree di servizio alla partecipata Autogrill.

zando sia il diritto di accesso che le condizioni economiche dello stesso. Le opzioni dirette a evitare restrizioni della concorrenza sono, alternativamente, la separazione contabile, funzionale, societaria, proprietaria.

Su questa materia la normativa comunitaria è in genere relativamente accomodante nei trasporti, limitandosi a prescrivere misure atte a:

a) a escludere sussidi incrociati a favore dell'impresa appartenente al gruppo – e operante sul mercato a valle – imponendo cioè la separazione contabile fra la gestione dell'infrastrutture e ogni altro servizio reso;

b) a escludere che il gestore possa comunque attuare comportamenti discriminatori a danno di operatori terzi, imponendo anche la separazione decisionale fra le funzioni di allocazione della capacità e quelle relative all'esercizio dei servizi.

In pratica non sembrano esistere forme di separazione funzionale tali da garantire la terzietà del gestore rispetto alle funzioni sensibili sotto il profilo concorrenziale, che gli sono assegnate.

Né costituisce un passo avanti decisivo la separazione societaria. Essa infatti:

a) garantisce una trasparenza finanziaria solo formale (attraverso bilanci separati e certificati), non una trasparenza sostanziale; sotto quest'ultimo profilo le transazioni infragruppo possono nascondere il trasferimento di costi dal segmento in concorrenza a quello monopolistico, con conseguente aumento dei costi regolamentati e *margin squeeze* dei concorrenti<sup>36</sup>;

b) le decisioni di investimento restano influenzate dalla capogruppo, e dunque anche dagli interessi della società che eroga servizi finali; ciò può comportare, ad esempio, scelte tecnologiche più adatte ai servizi offerti dall'impresa verticalmente integrata che a quelli dei concorrenti, limitazioni di capacità per determinare effetti di *crowding out*; né sembra rappresentare una sufficiente garanzia al riguardo che gli investimenti siano definiti da un sog-

getto terzo, posto che – ad essere realistici – l'ultima parola spetta a chi materialmente li finanzia.

Non sembra esservi dubbio che la massima garanzia di non discriminazione sia offerta dalla separazione proprietaria. Per essere efficace, tuttavia, questa deve essere reale, deve cioè comportare una effettiva scissione fra i soggetti proprietari delle diverse imprese – situazione che, come vedremo per le ferrovie, non sempre è realizzabile.

A tempo stesso, il mantenimento dell'integrazione (proprietaria) verticale può permettere vantaggi industriali in termini di efficienza (economie di scopo o altro): in questo caso diventa essenziale che tali vantaggi siano portati anche a beneficio dei concorrenti, mediante l'abbattimento delle tariffe di accesso alla rete. In ogni caso, il problema è quello di trovare un equilibrio ragionevole (e pagante a lungo andare) fra le esigenze industriali e quelle della concorrenza.

L'assenza di una autorità di regolazione del settore costituisce un *vulnus* a questo riguardo, né l'Autorità antitrust può fornire con tempestività un'adeguata supplenza.

L'accesso alle infrastrutture aeroportuali – inteso come uso delle piste, delle piazzole, dei terminal – da parte delle compagnie aeree è sottratto alla discrezionalità delle società di gestione, che peraltro non risulta abbiano in Italia partecipazioni in compagnie aeree o viceversa<sup>37</sup>. Fondamentalmente, l'esercizio di questo diritto dipende dalla disponibilità di *slots* aeroportuali, oggi assegnati – limitatamente agli aeroporti caratterizzati da fenomeni di congestione – da organismi o agenzie indipendenti o da soggetti che agiscono in modo indipendente in virtù di un sostanziale equilibrio fra interessi contrapposti (cfr., per l'Italia, Assoclearance). Vero è che il meccanismo base di assegnazione degli *slots* è fortemente distorsivo della concorrenza – basandosi sui cosiddetti *grandfather rights*, che sostanzialmente comportano che chi storicamente ha *slots* ha diritto a mantenerli, purché li usi, ciò che avvantaggia le compagnie storiche – ma esso trae legittimità dalla regola-

---

<sup>36</sup> Alcune autorità di regolazione (in Italia l'Autorità per l'energia elettrica e il gas) richiedono che sia documentata la congruità con valori di mercato delle transazioni infragruppo.

---

<sup>37</sup> Fino alla fine degli anni '90 Alitalia aveva una consistente partecipazione in Aeroporti di Roma. Inoltre entrambe le società erano controllate da Iri.

mentazione comunitaria ed è dunque sottratto alla potestà degli Stati membri.

Va aggiunto che recenti orientamenti comunitari diretti a consentire la vendita di *slots* fra compagnie aeree, sembrano far evolvere la regolamentazione in una direzione che, contrariamente alla intenzioni dichiarate, potrebbe produrre effetti anticoncorrenziali. Infatti: non potrà che condurre alla patrimonializzazione del portafoglio *slots* nei bilanci delle compagnie che li detengono, con benefici *in primis* per le compagnie storiche; è logico pensare che questa pratica si estenderà anche agli scambi di *slots* fra compagnie; difficilmente i vettori saranno ancora disposti a liberare gratuitamente *slots* non più utilizzabili da essi, in modo da permettere ai coordinatori nazionali di riallocarli gratuitamente fra i nuovi entranti, cosicché questi ultimi si troveranno a dover pagare caro *asset* che gli *incumbent* hanno originariamente ricevuto a titolo gratuito<sup>38</sup>. In conclusione, è da ritenere che la creazione di un mercato secondario degli *slots* finirà per inaridire il mercato primario, quello cui in primo luogo accedono i nuovi entranti, in tal modo producendo un effetto opposto alla liberalizzazione. Va tuttavia aggiunto che potrebbe trattarsi di un effetto voluto, tenuto conto delle ripetute preoccupazioni comunitarie per una eccessiva proliferazione di nuove compagnie aeree, spesso destinate a scomparire in breve tempo.

Quanto ai servizi complementari, in primo luogo i servizi di assistenza a terra di aeromobili e passeggeri, essi sono stati liberalizzati dalla direttiva 96/67 (recepita con il d.lgs. 18/99) – seppure limitatamente agli aeroporti con traffico superiori a 2 milioni di passeggeri o 50 mila tonnellate di merce. Il libero accesso di operatori terzi alla fornitura di servizi di assistenza a terra è però di fatto limitato da una serie di restrizioni derivanti da:

a) carenze infrastrutturali, che possono comportare l'imposizione, autorizzata dall'Enac per un periodo pre-fissato, di un nu-

---

<sup>38</sup> Incidentalmente, nonostante il nuovo orientamento non abbia al momento trovato ufficializzazione, risulta che recentemente Alitalia abbia ceduto tre coppie di *slots* (arrivo + partenza) su Heathrow, rispettivamente, a 70 milioni di euro, 40 milioni di euro e 10 milioni di sterline.

mero limitato di operatori in concorrenza;

b) clausole sociali, contestate dalla Commissione europea, che impongono ai nuovi entranti 1) di assorbire un numero dei dipendenti del gestore, già impiegati nelle stesse attività, proporzionale alla quota di fatturato, 2) di garantire le precedenti condizioni contrattuali;

c) comportamenti strategici del gestore, qualora anche questi svolga direttamente o indirettamente i servizi; tali comportamenti possono di volta in volta assumere forme diverse: 1) dalla pretesuosa proposta di limitazioni, 2) ai ritardi nell'espletamento delle gare (che la normativa pone in capo al gestore stesso), 3) ai sussidi incrociati, 4) alla pratica di prezzi predatori.

Nei 25 (di 140) più importanti porti italiani il soggetto di riferimento è rappresentato dalle autorità portuali, enti pubblici non economici a cui sono demandate una serie di funzioni pubbliche che – parte propria intrinseca «virtuosità» delle autorità, parte per pronunzie giurisprudenziali – garantiscono un ragionevole esercizio del diritto di accesso sia da parte di compagnie di navigazione che da parte di operatori di servizi a terra<sup>39</sup>.

Lo svolgimento delle operazioni industriali e commerciali sulle merci è completamente privatizzato (solo imprese private possono effettuare le operazioni portuali), e liberalizzato con il limite

---

<sup>39</sup> L'autorità portuale ha compiti di: a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività industriali esercitate nei porti; b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali (affidata in concessione mediante gara pubblica); c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale (affidata in concessione mediante gara pubblica); d) affidamento in concessione delle aree demaniali e delle banchine per l'espletamento delle operazioni portuali; e) rilascio autorizzazione per l'esercizio delle operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci); f) approvazione piano operativo triennale con il quale viene determinata la politica di sviluppo del porto, decidendo quali categorie merceologiche sviluppare, quale filiera, quale sviluppo infrastrutturale privilegiare; g) redazione e adozione del piano regolatore portuale, d'intesa con il comune o i comuni interessati.

della autorizzazione che dipende, da un lato, dalla conformità dei piani d'impresa con le strategie di sviluppo del porto, dall'altro dal limite fisico dell'infrastruttura portuale.

Unitamente alle autorizzazioni, la normativa prevede l'istituto della concessione a terminalisti di aree e banchine per l'espletamento delle operazioni portuali. A seguito della liberalizzazione delle operazioni portuali, ciò ha favorito l'ingresso nei porti italiani di grandi imprese straniere di navigazione e di logistica, le quali hanno acquisito in concessione terminal, prevalentemente per la movimentazione di *container*, con un considerevolissimo impulso nel giro di affari dei porti. La presenza di questi operatori ha generato alcuni procedimenti davanti all'Autorità antitrust per abuso di posizione dominante nei confronti di altri soggetti. I principali operatori terminalistici sono al momento: Contship (Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Ravenna, Cagliari); Psa (Genova Voltri e Venezia); Evergreen (Taranto); Msc e Cosco (Napoli).

Ai sensi dell'art. 18, co. 7, della legge 84/1994 l'impresa terminalista a) deve esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione; b) non può svolgere attività portuali in spazi diversi da quelli che le sono stati assegnati in concessione e c) non può essere concessionaria di altre aree demaniali nell'ambito dello stesso porto<sup>40</sup>.

La previsione dell'esercizio diretto da parte del terminalista dell'attività per la quale ha ottenuto la concessione sembrerebbe avere una duplice finalità: da un lato, quella di evitare la presenza di concessionari sforniti di una adeguata organizzazione, e dall'altro, quello di far sì che il riconoscimento di diritti esclusivi nell'accesso e nell'uso di specifici spazi portuali sia inscindibilmente connesso alla necessità dell'espletamento delle operazioni portuali<sup>41</sup>.

Pur rimandando a un mai emanato decreto attuativo del mini-

<sup>40</sup> «a meno che l'attività per la quale richiede una nuova concessione sia differente da quella di cui alle concessioni già esistenti nella stessa area demaniale» (così art. 18, co. 7).

<sup>41</sup> Come affermato dal Tar Puglia con la sentenza del 24 gennaio 2002, n. 184 «se il terminalista non provvede all'esercizio diretto delle operazioni portuali

stro del trasporti e della navigazione la legge citata sancisce il principio secondo il quale il riconoscimento di diritti esclusivi in favore di un terminalista (il quale può legittimamente negare l'accesso e l'uso delle proprie infrastrutture alle imprese non concessionarie, ma autorizzate ex art. 16 della legge n. 84/94 allo svolgimento delle attività portuali) viene subordinata all'esistenza – nell'ambito del medesimo porto – di spazi ed infrastrutture adeguati all'espletamento delle operazioni portuali da parte di tutti gli altri soggetti autorizzati ma privi di concessione<sup>42</sup>. La norma riconosce dunque il principio del libero accesso alle infrastrutture portuali, subordinando le concessioni in esclusiva alla adeguatezza delle strutture portuali per uso di soggetti non concessionari.

Vi è inoltre da chiedersi se il riconoscimento di diritti esclusivi in favore del terminalista consenta a quest'ultimo di negare l'accesso alle proprie infrastrutture non soltanto alle altre imprese portuali ma anche ad imprese di trasporto. Secondo le previsioni dell'art. 16, co. 3, un terminalista può essere tanto un gestore di servizi portuali in conto proprio quanto un gestore di servizi in conto terzi. Il gestore in conto proprio sarà inevitabilmente un operatore verticalmente integrato (ossia operatore che è, al tempo stesso impresa di trasporto e impresa terminalista) cui è stato concesso l'uso esclusivo di un'area portuale per lo svolgimento di servizi portuali in favore della sua stessa impresa di trasporto. Sembra dunque possibile affermare che tale concessione lo legittimi ad opporre il suo rifiuto all'accesso alle altre imprese di trasporto. Nel secondo caso invece, il terminalista, in quanto gestore di un pubblico servizio, sarà tenuto ad operare in favore di tutti i vetto-

---

svolte nel suo terminal [...] viene ad essere frustrata l'intera filosofia della riforma del 1994, anche perché si verrebbero a configurare ingiustificate rendite di posizione di soggetti che dispongono di aree e spazi in esclusiva (nei quali lavorerebbero, in questo modo, prevalentemente altre imprese)».

<sup>42</sup> Come rilevato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Ic4 – Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali, 2007, si tratta di «garantire a tutte le imprese l'accesso agli spazi ed alle infrastrutture, onde poter svolgere la propria attività e di contemperare tale esigenza con il diritto delle imprese terminaliste ad ottenere un adeguato rendimento dai loro investimenti, poiché si sono dotate di attrezzature sulle aree e banchine di cui sono concessionarie».

ri marittimi (obbligo a contrarre) a condizioni eque e non discriminatorie<sup>43</sup> e potrà legittimamente opporre un rifiuto all'accesso limitatamente alle altre imprese portuali qualora i beni in concessione non presentino caratteristiche tali da configurare una *essential facility*.

In conclusione, i casi di integrazione verticale in ambito portuale si riducono ai concessionari di terminal che svolgono – direttamente o tramite società controllate – anche servizi marittimi di trasporto. In questo caso questioni all'accesso di terzi sono risolti alla radice, nel senso di essere negati: il terminalista opera solo per se stesso in quanto impresa di trasporto. Il terminalista non verticalmente integrato è invece tenuto a fornire – in esclusiva – servizi alle imprese di trasporto, mentre i suoi concorrenti debbono poter disporre di spazi liberi adeguati. Tutto ciò lascia ampi spazi di discrezionalità alle autorità portuali e, al tempo stesso, espone l'esercizio del diritto di accesso a incertezze di prospettiva: la crescita dei traffici, infatti, potrebbe richiedere la disponibilità di spazi liberi aggiuntivi, non più disponibili a causa di quelli già assegnati in concessione.

Per garantire il libero accesso sarebbe opportuno rendere più trasparenti e omogenee le procedure dell'iter di concessione (legandole a criteri di razionalizzazione degli spazi, di miglioramento del servizio, di valorizzazione e sviluppo del porto), rafforzando contestualmente i poteri di vigilanza delle autorità portuali o marittime. In teoria l'attribuzione delle concessioni tiene già conto di questi principi. Nella pratica l'unico strumento a disposizione dell'autorità pubblica nei confronti del concessionario è la possibilità di revocare la concessione; si potrebbe utilmente ragionare su una più efficace articolazione dei poteri e degli strumenti sanzionatori.

Assai più delicata la situazione delle ferrovie, dove in Fs convivono il gestore della rete (Rfi) e il (quasi) ex monopolista nei ser-

vizi ferroviari (Trenitalia). Le funzioni sensibili sotto il profilo concorrenziale che Rfi gestisce sono essenzialmente: l'accesso alla infrastruttura di base (i binari, le stazioni e i terminal merci), l'erogazione di servizi complementari (ad esempio, la manovra)<sup>44</sup>, l'omologazione del materiale rotabile e il rilascio del certificato di

---

<sup>44</sup> Per l'accesso all'infrastruttura mentre esistono servizi minimi (pacchetto minimo di accesso) che il gestore è tenuto obbligatoriamente a fornire, senza alcun corrispettivo aggiuntivo oltre al canone di accesso (trattamento delle richieste di capacità, uso degli scambi e raccordi, controllo e regolazione circolazione treni), ed altri tipi di servizi, tecnicamente indispensabili per consentire alle imprese ferroviarie la fornitura del servizio di trasporto merci/passeggeri (cd. servizi obbligatori extra pacchetto minimo). La tipologia dei servizi obbligatori comprende l'insieme dei servizi sulla linea che il gestore dell'infrastruttura è tenuto a fornire alle imprese ferroviarie (e alle associazioni internazionali di imprese ferroviarie) cui siano state assegnate tracce orarie a seguito della sottoscrizione di un contratto di utilizzo. Il carattere obbligatorio di tali servizi è riconducibile in via diretta al ruolo strategico che gli stessi rivestono nell'ambito delle politiche di gestione del trasporto ferroviario (sia passeggeri che merci): una loro mancata erogazione, infatti, è suscettibile di porsi quale elemento preclusivo della fornitura dei servizi di trasporto nel mercato a valle. E proprio in considerazione di quest'aspetto il d.lgs. 188/2003 dispone che le richieste delle imprese ferroviarie inerenti la fornitura dei servizi in questione possono essere rifiutate «esclusivamente qualora sussistano valide alternative a condizioni di mercato». I servizi obbligatori – diversamente da quelli costituenti il pacchetto minimo di accesso – devono essere erogati dietro pagamento di corrispettivi equi e non discriminatori che tengano conto «della situazione della concorrenza nel settore». Conformemente a tale regola, l'art. 20, c. 7, del d.lgs. 188/2003 specifica che, in presenza di un regime concorrenziale, i servizi dovranno essere forniti a prezzi di mercato; diversamente, in mancanza di concorrenza la tariffa dovrà essere commisurata al costo di erogazione ed al livello di effettivo utilizzo del servizio. Il gestore dell'infrastruttura, qualora non sia in condizione di fornire alcuni di tali servizi, deve provvedere (o meglio avrebbe dovuto provvedere) – entro un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. 188/2003 – ad affidarne la gestione «a soggetti indipendenti dalle imprese ferroviarie» sulla base di procedure trasparenti. In ogni caso, l'eventuale affidamento di taluni servizi non esonera il gestore dell'infrastruttura dall'obbligo di continuare a garantirne una gestione efficiente, equa e non discriminatoria anche da parte del soggetto affidatario; trattasi, infatti, di attività che rientrano a pieno titolo nell'oggetto dell'atto di concessione ed il cui affidamento, pur determinando una traslazione in capo al terzo affidatario dei medesimi vincoli valevoli per il concessionario principale (il gestore dell'infrastruttura),

---

<sup>43</sup> A rigore, l'adempimento di un siffatto obbligo a contrarre comporterà che il terminalista/gestore per conto terzi si limiti ad operare soltanto nel mercato dei servizi portuali (mercato legato a quello della gestione delle infrastrutture portuali) e non anche in quello della gestione dei servizi di trasporto.

sicurezza, indispensabili a ogni impresa che voglia operare sulla rete italiana. Va tuttavia evidenziato che l'articolo 4 del d.lgs 162/2007 (di recepimento della direttiva 2004/49/CE) ha istituito l'Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria alla quale vengono demandate, tra le altre, le funzioni per l'omologazione del materiale rotabile e il rilascio del certificato di sicurezza. Seppure in ritardo, quindi, l'Italia recepisce appieno quanto richiesto dal primo pacchetto ferroviario, con la direttiva 2001/14/CE.

È naturale che la concentrazione delle restanti funzioni sensibili in capo a Rfi susciti preoccupazioni di discriminazioni a danno di concorrenti di Trenitalia, preoccupazioni pienamente «sedabili» solo con la separazione proprietaria. La situazione è tuttavia comune alla massima parte delle ferrovie europee, con eccezione del Regno Unito e della Svezia, e alimenta un vivace dibattito<sup>45</sup>.

Nel valutare pro e contro della separazione proprietaria in cam-

---

non è di per sé idoneo a liberare quest'ultimo dalla responsabilità diretta nei confronti dello stato concedente. Per questi ultimi il gestore chiede un «corrispettivo equo e non discriminatorio» e può rifiutare di erogarli solo se esistono «valide alternative a condizioni di mercato» (si tratta della messa a disposizione di impianti di approvvigionamento di combustibile, stazioni passeggeri, scali merci e di smistamento, aree per la composizione dei treni, centri di manutenzione e altre infrastrutture tecniche, servizi di manovra etc.). Al momento le criticità in merito all'accesso di questo tipo di servizi (accessori) forniti da Rfi, ed in particolare al lamentato limitato accesso ai terminali e servizi di smistamento, vanno attribuite più a problemi di limitazione di capacità piuttosto che di discriminazione nei confronti dei *new entrants*, così come riconosciuto dalla Commissione europea non solo per l'Italia ma anche per la Germania, la Francia, il Belgio, la Svezia, i Paesi Bassi e la Norvegia (Servrail, for Dg Tren, Commissione europea, ottobre 2006).

<sup>45</sup> Sul punto il tema della separazione proprietaria tra infrastruttura e trasporto ha recentemente conosciuto un particolare approfondimento in Germania nell'ambito dell'operazione di quotazione in borsa delle ferrovie tedesche (Db), annunciata entro il 2009. L'approfondimento, oggetto di dibattito parlamentare anche sulla «natura giuridica» dell'infrastruttura ferroviaria, risulta particolarmente interessante ove si consideri che il sistema ferroviario tedesco, pur essendo connotato da una posizione dominante dell'ex incumbent che possiede un assetto verticalmente integrato (la società Db Netz fa parte del gruppo unitamente alle società passeggeri e cargo), può essere oggi considerato uno dei maggiori settori liberalizzati in Europa (si contano oltre 300 imprese assegnatarie di licenza

po ferroviario vanno confrontate le implicazioni concorrenziali con quelle di carattere industriale.

In effetti le ragioni che hanno portato la Commissione europea a permettere agli Stati di scegliere le modalità di separazione (funzionale/societaria/proprietaria) vanno ricercate – oltre che nelle pressioni degli Stati stessi, attenti a mantenere l'unitarietà dei propri *asset* ferroviari – anche nella flessibilità di ricercare soluzioni che permettano di conciliare le ragioni della concorrenza con esigenze industriali, soprattutto in relazione alla necessità di accrescere gli investimenti infrastrutturali e di agevolare il risanamento delle imprese.

Mentre i vantaggi concorrenziali della separazione proprietaria – quantomeno in termini di trasparenza e di reale terzietà del gestore della rete – sono evidenti, i relativi handicap industriali sono oggetto di intensa discussione.

Vari argomenti militano, a giudizio dei sostenitori del mantenimento della integrazione, contro la separazione proprietaria. I vantaggi della integrazione verticale possono consistere soprattutto in economie di scala e di scopo, in minori costi di informazione e di transazione, nel coordinamento degli investimenti sulla rete, sia in termini di capacità che di tecnologie. Ciò diventa particolarmente importante in termini di *risk sharing* degli investimenti, allorché l'impresa ferroviaria si impegna in contratti a lungo termine (se non addirittura in contratti *take or pay*).

---

ferroviaria). In sostanza si sono contrapposti due diversi schieramenti: quello dell'impresa ferroviaria Db, fortemente rivolta ad una quotazione che comprendesse anche l'infrastruttura ferroviaria in modo da garantire uno sviluppo coerente con il traffico passeggeri e merci dell'operatore nazionale ed una gestione privatistica della rete; e quello, rappresentato da alcuni schieramenti politici e dall'associazione federale delle industrie tedesche, volto a richiedere una separazione della rete che prescindesse dalla quotazione per quest'ultima e la ancorasse a precisi programmi di investimenti decisi a livello istituzionale. Cfr. lo studio Primon, *Privatisations options for Deutsche Bahn*, 17 febbraio 2006 ([www.bmvbs.de/.../Executive-Summary-Privatisation-Options-for-Deutsche-Bahn-AG-With-and-WithoutNetwork.pdf](http://www.bmvbs.de/.../Executive-Summary-Privatisation-Options-for-Deutsche-Bahn-AG-With-and-WithoutNetwork.pdf)) e quello commissionato dall'Associazione federale delle imprese tedesche del 27 giugno 2005 (*Privatisation of the Integrated Db Ag – Effects and Alternatives*), a favore della separazione.

Viene ad esempio eccitata la difficoltà di coordinamento fra gestore della rete e le imprese ferroviarie. Per programmare i nuovi investimenti il primo dovrebbe conoscere la domanda di servizi, pena l'incorrere in costi irrecuperabili, e le imprese di trasporto, nel decidere le caratteristiche degli investimenti in materiale rotabile, dovrebbero conoscere le innovazioni tecnologiche che il gestore intende introdurre sulle linee: in assenza di coordinamento tra i programmi dei vari attori l'esito può essere il rallentamento dei processi di investimento, l'uso non ottimale della capacità della rete, maggiori oneri per entrambe le parti<sup>46</sup>.

Inoltre lo stato della manutenzione dell'infrastruttura e quello del materiale rotabile interagiscono l'un l'altro. In un sistema non integrato esistono minori incentivi per le imprese ferroviarie ad assicurare una manutenzione del materiale rotabile tale da consentire un minor logorio dei binari. Similmente, anche le spese di manutenzione della infrastruttura hanno effetto diretto sul materiale rotabile: si stima che il 40-50% delle spese per la manutenzione delle carrozze ed il 25% di quelle per le locomotive siano direttamente imputabili allo stato di manutenzione dei binari<sup>47</sup>.

Il fallimento dell'esperienza britannica di separazione (e privatizzazione) dell'infrastruttura ferroviaria è in parte consistente attribuibile a *deficit* di coordinamento tra le decisioni legate agli investimenti in sviluppo e manutenzione dell'infrastruttura e le esigenze del servizio di trasporto.

Insomma, dalla riflessione più recente degli economisti comincia a sollevarsi qualche dubbio sugli effetti in termini di benessere della separazione proprietaria, a causa soprattutto della riduzione

---

<sup>46</sup> Un esempio dei costi di mancato coordinamento è il caso del rinnovo del materiale rotabile nel sud di Londra: prima della nascita della Sra, *Strategic rail authority* nel 2001, nessuno si era preoccupato di verificare se il sistema elettrico in funzione in quella area fosse in grado di alimentare il crescente materiale rotabile in esercizio, né era chiaro di chi fosse la responsabilità per tale verifica. Ne è risultato un costo aggiuntivo, per potenziare il sistema elettrico, di un miliardo di sterline.

<sup>47</sup> Cfr. *Railway Gazette International*, p. 427, 2003.

degli investimenti nella rete<sup>48</sup>.

In conclusione, i vantaggi industriali dell'integrazione verticale – così come, più in generale, delle varie forme di concentrazione – sembrano poter sussistere, mentre si può discutere a lungo sulla loro reale entità e sulla possibilità di realizzarli anche in presenza di forme organizzative diverse. In effetti non si può non rimarcare che non appaiono insormontabili le difficoltà per acquisire comunque, anche in presenza di separazione proprietaria, quegli elementi che militerebbero a favore dell'integrazione.

Restano i potenziali *handicap* concorrenziali, che riguardano le eventuali (aperte o occulte) discriminazioni nell'accesso e se i presunti vantaggi industriali dell'integrazione siano automaticamente trasferibili a tutte le imprese ferroviarie oppure se vadano a esclusivo, o prevalente, beneficio dell'impresa integrata.

È probabile che, con un sistema regolatorio efficiente, gli eventuali benefici che afferiscono al gestore della rete – in termini di minori costi unitari e di ottimizzazione della capacità, con conseguenti maggiori opportunità per tutti – possano essere condivisi anche dai concorrenti. Ciò potrebbe invece non verificarsi (quantomeno non automaticamente) per quanto riguarda i benefici ottenuti dall'impresa ferroviaria integrata, ad esempio quelli derivanti dalla cooperazione tecnologica; anche gli investimenti in aumento della capacità potrebbero essere programmati in funzione delle priorità di questo, sviluppando le direttrici sulle quali pianifica un aumento di servizi e pregiudicandone altre come barriera all'entrata.

Sulla carta la riconciliazione fra i diversi obiettivi potrebbe essere realizzata: in caso di separazione proprietaria – istituendo forme stabili e incisive di coordinamento e sistemi di premi/penalizzazioni su entrambi i lati del mercato, ma al tempo stesso accollando agli attori costi di informazione e di coordinamento che potrebbero rivelarsi considerevoli e non necessariamente efficaci; in caso di mantenimento della integrazione, con una più attenta regolazione pro-concorrenziale e una maggiore terzietà del regolatore.

---

<sup>48</sup> Cremer H., Cremer J., De Donder P., *Legal vs Ownership Unbundling in Network Industries*, CEPR Discussion Paper n. 5767, July 2006.

Quali che siano i vantaggi e gli svantaggi relativi, in realtà la discussione sembra oggi, in Italia, piuttosto accademica. Infatti nel panorama italiano, una reale separazione proprietaria non appare oggi perseguibile: le proposte in tal senso avanzate si fermano infatti a sottrarre a Fs *holding* la proprietà di Rfi (o di Trenitalia) trasferendola direttamente al Tesoro e ad altro ministero, ciò che evidentemente non eliminerebbe il conflitto di interessi, posto che, direttamente e indirettamente, le due società seguirebbero a far capo a un stesso azionista. Solo la privatizzazione dei servizi di Trenitalia aperti alla concorrenza, il trasporto merci e quello passeggeri a media e lunga percorrenza, potrebbe sciogliere questo nodo, una prospettiva che chiaramente non è a breve termine.

Ne segue che al momento, realisticamente, la tutela della concorrenza va perseguita nel quadro proprietario esistente.

In questo contesto, Rfi ha l'obbligo, in virtù della concessione, di conformarsi ai principi di trasparenza, equità e non discriminazione in materia di accesso e ripartizione della capacità ferroviaria. Rfi pubblica ogni anno il Prospetto informativo della rete (Pir), nel quale vengono definite, tra l'altro, le procedure per richiedere ed ottenere le tracce. Il Pir è soggetto all'approvazione preventiva dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari – Ursf – presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La normativa italiana stabilisce altresì che «qualora un richiedente ritenga di essere stato vittima di un trattamento ingiusto [...] avverso decisioni prese dal gestore dell'infrastruttura in tema di Prospetto Informativo della rete, assegnazione della capacità, canone, rilascio del certificato di sicurezza, rispetto delle norme e standard di sicurezza, può adire all'Organismo di Regolazione [l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari]»<sup>49</sup>. Alle competenze di questo organismo, che peraltro non è mai decollato veramente, si aggiungono ovviamente quelle generali dell'Autorità antitrust.

Quanto alle scelte di investimento, che possono avere un peso consistente nel promuovere la concorrenza o nell'ostacolarla, per

accrescere la diffusione dei benefici dell'integrazione verticale e di ridurre i rischi di collusione *ad excludendum*, il gestore dell'infrastruttura dovrebbe attuare procedure di consultazione con gli operatori anche a riguardo dei piani di investimento in capacità e in tecnologie: meglio ancora, le consultazioni andrebbero tenute con le associazioni rappresentative degli operatori, tenuto conto che gli operatori presenti sul mercato potrebbe avere interesse a mantenere lo *statu quo* come barriera all'entrata di nuovi concorrenti. Lo stato dovrebbe inoltre imporre al gestore dell'infrastruttura obiettivi e incentivi di utilizzo della capacità, sì da creare condizioni di contrasto di interessi fra Rfi e Trenitalia.

Infine, l'esercizio delle funzioni più sensibili sotto il profilo concorrenziale andrebbe reso quanto più possibile indipendente dai vertici della *holding* Fs, ciò che potrebbe essere realizzato, in ordine di crescente «invasività»: a) attraverso la definizione di norme di *governance* che garantiscano l'autonomia e l'indipendenza dalla *holding* delle strutture di Rfi responsabili delle funzioni sensibili, sul modello delle *chinese walls* create nell'ambito della *holding* ferroviaria tedesca (Db); b) attraverso la creazione di una apposita divisione facente capo a responsabili non di nomina del gruppo o c) con l'istituzione di un «consiglio di sorveglianza» a cui partecipino anche il regolatore e i concorrenti (attuali e, in forma associativa, potenziali) di Trenitalia.

### 3.5.3. Il pricing per l'uso delle infrastrutture

Gli obiettivi tradizionalmente assegnati alla regolazione del *pricing* delle reti sono:

a) l'efficienza produttiva – l'incentivazione delle imprese alla minimizzazione dei costi;

b) l'efficienza allocativa del benessere, con due accezioni:

1) tecnico-regolatoria, relativa all'allocazione del benessere fra imprese e clienti, attraverso la convergenza dei prezzi ai costi, sì da escludere rendite a lungo andare; se i costi sono efficienti, l'efficienza allocativa contiene anche quella produttiva;

2) in termini di benessere sociale, nell'orientamento dei prezzi ai costi sociali (incluse le esternalità), che incentiva l'allocazione della domanda in relazione a obiettivi di benessere generale; il rie-

<sup>49</sup> Art. 37 del d.lgs. 8 luglio 2003, n. 188.



quilibrio modale rientra ovviamente fra gli obiettivi dell'efficienza allocativa;

c) l'efficienza dinamica, incentivando le imprese a innovare e a investire al tasso ottimo (ad esempio a investire in proprie reti), con l'obiettivo dello sviluppo del mercato e della concorrenza a lungo andare.

Per gli obiettivi indicati sopra sub a), b.1) e c) – vale a dire, la convergenza dei prezzi ai costi efficienti e la promozione dell'innovazione e degli investimenti – la regolazione svolge un ruolo di supplenza della concorrenza (la concorrenza sui prezzi, sull'innovazione, sugli investimenti) e pertanto ha ragione di sussistere fino a quando spinte concorrenziali non si siano adeguatamente affermate. Diverso è il caso dell'orientamento dei prezzi ai costi sociali, vale a dire, alla internalizzazione delle esternalità: obiettivo strutturalmente estraneo alla logica del mercato, che richiede pertanto un intervento pubblico permanente.

Per contro, la regolazione dei prezzi in Italia, nel settore dei trasporti:

– si è finora incentrata, nella migliore delle ipotesi, sull'orientamento dei prezzi a costi efficienti, molto meno su obiettivi allocativi in senso più ampio e su obiettivi dinamici;

– è stata alquanto intrusiva;

– caratterizzata da repentini cambiamenti delle regole in corsa;

– e con un assetto istituzionale del tutto inefficiente.

Delle carenze dell'assetto istituzionale si è già trattato. Ci si sofferma qui sotto preliminarmente su alcune problematiche comuni a più settori: il cambiamento delle regole durante la corsa, gli eccessi della regolazione, la scarsa attenzione all'efficienza dinamica e alla incentivazione degli investimenti.

Sul primo punto, ovviamente le regole possono essere cambiate e un certo grado di rischio regolatorio va messo in conto. Il problema sorge piuttosto dalla retroattività dei cambiamenti, vale a dire, quando questi smentiscono negativamente ragionevoli aspettative di redditività sulla base delle quali sono stati condotti processi di privatizzazione o programmi di investimento. Due casi per tutti:

a) la querelle della passata legislatura intorno alla modifica delle concessioni autostradali, con la proposta introduzione di condi-

zioni dal sapore vessatorio (ad esempio la clausola del silenzio-diniego); la «regolazione tombale» introdotta poi con il c.d. decreto salva-infrazioni è figlia della reazione a questi giacobinismi;

b) la legge 248/2005 e le successive direttive del Cipe 39/2008 e 51/2008, che prevedono che il 50% del margine di utile ottenuto sulle attività non regolamentate venga trasferito in abbattimento dei diritti aeroportuali. In astratto il principio è corretto poiché è ragionevole attendersi che attività sottratte alla concorrenza, e non sottoposte a regolazione dei prezzi, possano ottenere utili maggiori di quelli ricavabili in un mercato concorrenziale. Se queste attività sono svolte in forza di concessioni, è giusto che almeno una parte di tali rendite sia trasferita alla collettività anziché essere trattenuta dalla società concessionaria.

L'aspetto critico della norma è che di fatto ha portata retroattiva, andando a colpire la redditività di investimenti già realizzati o in via di realizzazione o in programma e comunque di programmi pluriennali di spesa irrevocabilmente assunti in un contesto diverso di redditività, vale a dire, decisi quando la norma sul margine non esisteva.

La norma produce poi un doppio danno quando vi siano state le privatizzazioni. Infatti se vi sono state operazioni di cessione della proprietà attuate in modo competitivo – il caso tipico è quello di Aeroporti di Roma, dove il d.p.c.m. che ne definiva le modalità di alienazione espressamente le finalizzava alla massimizzazione degli introiti del venditore – è legittimo pensare che l'acquirente abbia proposto un prezzo scontando le rendite future che si attendeva di poter ottenere. In questo caso l'applicazione della norma comporta una doppia scrematura della rendita.

Quanto all'eccesso di regolazione, sembra estranea alla cultura di governo (in verità alquanto burocratica e attenta a mantenere poteri e competenze in capo alle amministrazioni) la consapevolezza che la regolamentazione comporta costi: costi amministrativi, limitazione della libertà, rigidità, ritardi, e che quindi va introdotta solo quando – e nella misura in cui – effettivamente serve. Deve rispettare il principio di proporzionalità, deve essere più semplice possibile, più soft; ove possibile deve consegnare il campo al diritto della concorrenza.

A questo riguardo sarebbe auspicabile mutuare il già ricordato

approccio comunitario ai mercati delle comunicazioni elettroniche, segmentando il settore dei trasporti in diversi mercati al loro interno omogenei, sottoponendoli ad analisi del tipo del menzionato «triplo test»: insomma, andare oltre la rituale interpretazione delle infrastrutture come monopoli naturali per focalizzarsi sullo stato della concorrenza, attuale e prospettica:

- a) fra i servizi di trasporto, in primo luogo, e di riflesso,
- b) fra le infrastrutture.

Inoltre la regolazione deve guardare a lungo andare, con un occhio anche oltre il periodo regolatorio in senso proprio (4-5 anni): deve essere leva della politica industriale, assecondandone gli obiettivi di riequilibrio modale e di promozione degli investimenti, laddove siano necessari, di maggiore produttività, concorrenza e benessere dei consumatori con un ottica di lungo periodo. In altre parole: deve incentivare non solo la produttività e scremare le rendite nel breve periodo, come consuetamente si ritiene, ma anche quella a lungo andare – il che implica creare un contesto che promuova gli investimenti in un quadro programmatico di interesse generale.

Riguardo alla incentivazione degli investimenti, a seguito dei processi di privatizzazione i gestori di infrastrutture pongono in misura crescente la questione della durata delle concessioni – non infrequentemente invocando proroghe di quelle in essere – come elemento vitale per il recupero degli investimenti.

Allo stato il concessionario uscente ha diritto al riscatto del valore residuo dei cespiti autofinanziati, eventualmente rivalutato<sup>50</sup>. L'applicazione di questo criterio fa giustizia della pretesa che la durata di una concessione vada ricondotta all'esigenza di recupero degli investimenti realizzati nel suo corso<sup>51</sup>.

Andrebbe invece esplorata, sempre in termini di incentivazione,

---

<sup>50</sup> Cfr. al riguardo la direttiva Costa-Ciampi per le autostrade, il codice della navigazione per gli aeroporti.

<sup>51</sup> Altro è il tempo ragionevolmente necessario per il recupero dell'investimento iniziale, vale a dire, del prezzo che il socio privato è stato chiamato a versare per acquistare la società concessionaria (o per acquisire la concessione). Ciò implica che, a parità di ogni altra condizione, il prezzo che i privati saranno di-

la nozione di *terminal value*, vale a dire, la compensazione, il premio, che il gestore uscente potrebbe ricevere – alla fine concessione o spalmata come parziale anticipazione nell'arco della concessione – a fronte della valorizzazione della società e del mercato. In effetti potrebbe essere equo che il gestore benefici del maggior valore del mercato, dividendone i frutti con il concedente.

Impostato nello spirito della condivisione della valorizzazione della concessione fra concedente e concessionario uscente, il riconoscimento di un *terminal value* dovrebbe essere improntato in termini incrementali, vale a dire, in termini di partecipazione del gestore uscente ai frutti di una gestione complessiva più virtuosa ed efficiente di quanto mediamente richiesto (*outperformance*). Il che comporterebbe fissare, in sede di convenzioni di concessione, obiettivi da raggiungere a lungo termine e lo *sharing* del risultato del superamento di tali obiettivi.

Il riconoscimento al gestore uscente di una quota del *terminal value* incrementale fornirebbe l'incentivo per comportamenti virtuosi a lungo termine. Va da sé, infatti, che in assenza di questa previsione l'impresa perderebbe progressivamente interesse a reinvestire gli utili via via conseguiti, posto che la conseguente valorizzazione dell'impresa andrebbe a vantaggio di terzi.

In campo aeroportuale, i costi per gli utenti riguardano l'accesso alle infrastrutture e quello agli *slots*.

Sul primo punto la vigente regolamentazione tariffaria è basata sul modello del *price cap/rate of return*, secondo i dettami della direttiva Cipe 51/2008<sup>52</sup>, attuativa della legge 248/2005.

A ormai quattro anni dalla sua emanazione, i limiti della legge

---

sposti a versare sarà in funzione della durata della concessione, con conseguente trade off fra la cadenza della ripetizione del gioco concorrenziale e il portafoglio del socio pubblico uscente. Resta tuttavia che: le regole del gioco saranno eque se la durata della concessione è certa fin dall'inizio (senza accorciamenti o, come avviene più spesso, prolungamenti) e che l'onere dell'investimento nella acquisizione non potrà essere traslato sulle tariffe ma andrà recuperato in regime di rischio di impresa.

<sup>52</sup> Questa delibera contiene le modifiche, apportate alla precedente, n. 38/2007, che si sono rese necessarie a seguito della decisione della Corte costituzionale in merito al ricorso presentato da alcune Regioni sulla legge 248/2005, alla base del nuovo sistema regolatorio.

248/2005 e delle direttive attuative – in aggiunta a quanto menzionato prima in ordine alla norma sul margine – sono evidenti:

a) l'implementazione della legge, così come stabilita dalle menzionate direttive Cipe, prevede una serie di tecnicismi, di verifiche in corso di periodo regolatorio, che appaiono non proporzionati rispetto agli obiettivi: presenta complessità non necessarie in sede di redazione dei contratti di programma fra Enac e le società di gestione aeroportuale (con i relativi costi per entrambe le parti), non garantisce certezza della dinamica tariffaria nel corso del periodo regolatorio, non semplifica le procedure di approvazione delle tariffe, sempre soggette – anno per anno – a decreti interministeriali;

b) parimenti la normativa si applica a tutti gli aeroporti con un traffico annuo superiore a 600.000 passeggeri, in tal modo imponendo agli aeroporti minori oneri sproporzionati rispetto all'esigenza di protezione degli utenti e disperdendo in più direzioni l'impegno del regolatore, che invece andrebbe focalizzato solo verso i casi realmente rilevanti.

Una semplificazione dell'approccio regolatorio è propiziata dalla nuova direttiva comunitaria sulle tariffe aeroportuali<sup>53</sup>, la quale auspica una sostanziale deregolamentazione o alleggerimento della regolazione tariffaria. La direttiva si applica ai soli aeroporti comunitari con traffico superiore a 5 milioni di passeggeri per anno; per gli aeroporti maggiori<sup>54</sup> prevede l'obbligo di consultazione fra gestori aeroportuali e utenti, con eventuale ricorso a un organismo indipendente di supervisione.

La direttiva comunitaria non esclude (art. 6, co. 5) che gli Stati membri possano mantenere la regolamentazione tariffaria *ex ante* su determinati aeroporti, se previsto dalle norme nazionali o se l'opportunità di procedere in tal senso scaturisce da analisi dello stato della concorrenza, condotte in forza di una norma<sup>55</sup>. Purtroppo l'analisi di mercato circa la necessità o meno di mantenere

una regolamentazione impositiva non è prevista come obbligo bensì come facoltà lasciata alla discrezionalità degli Stati.

Il recepimento della nuova direttiva nell'ordinamento italiano rappresenta un'opportunità importante per più versi:

a) da un lato, quella di semplificare l'attuale metodologia regolatoria, pur mantenendo il principio base del *price cap/rate of return*. In effetti l'attuale quadro regolatorio italiano non è incompatibile con le prescrizioni comunitarie, tenendo conto che le consultazioni fra gestori aeroportuali e utenti costituiscono parte della procedura attualmente in forza e che il ruolo dell'organismo di supervisione e regolazione è attualmente svolto dall'Enac. Si tratta dunque di adattare il modello regolatorio oggi un uso alla filosofia della direttiva, che è quella di alleggerire gli oneri regolamentari, tenuto conto del principio di proporzionalità;

b) dall'altro, quella di prevedere come obbligo per l'Enac – meglio se di concerto con l'Autorità antitrust o comunque sottoposte al parere di quest'ultima – di condurre analisi sullo stato della concorrenza, attuale e potenziale, su ciascuno degli aeroporti sopra la soglia di 5 milioni di passeggeri, sì da adattare la regolazione alle effettive esigenze e confrontando costi e benefici del mantenimento della regolazione *ex ante*. L'analisi di impatto della regolazione andrebbe obbligatoriamente introdotta;

c) infine, quella di attribuire all'Enac il ruolo di soggetto unico nella determinazione delle tariffe aeroportuali, eliminando quella catena infinita di competenze istituzionali che la storia dimostra contribuire in modo rilevantissimo a bloccare il sistema.

Quanto agli *slots* aeroportuali, il costo dell'accesso ha storicamente escluso il prezzo, posto pari a zero, della risorsa scarsa per eccellenza, appunto gli *slots* aeroportuali. Si è anticipato l'orientamento emergente a livello comunitario di consentire la formazione di un mercato secondario degli *slots* e il suo probabile impatto anticoncorrenziale. Ciò equivale a introdurre un prezzo per la

<sup>53</sup> Direttiva 2009/12/CE dell'11 marzo 2009

<sup>54</sup> E per lo scalo di maggior traffico, in Paesi nei quali nessun aeroporto raggiunga la soglia indicata.

<sup>55</sup> Per una più approfondita disamina delle implicazioni della direttiva cfr. M.

Sebastiani, *The new European Directive on airport charges: opportunities and pending issues*, Atti del Convegno *The future of the airport charges' regulation after the new European Directive: from regulation to the market?*, Università di Roma 'Tor Vergata', 13 marzo 2009 ([www.economia.uniroma2.it/master/regolazione](http://www.economia.uniroma2.it/master/regolazione)).

congestione aeroportuale e dello spazio aereo – un costo emergente per i nuovi entranti, un costo opportunità per i vettori che già dispongono di *slots* – che potrebbe produrre effetti allocativi del traffico a favore di altre modalità con minori esternalità negative, soprattutto le ferrovie, nelle percorrenze intorno a 400-500 chilometri per le quali si può ritenere esista, quantomeno in via potenziale, concorrenza fra le due modalità. In effetti l'inclusione dei costi esterni nelle tariffe aeroportuali e l'introduzione di un prezzo per gli *slots* avrebbero impatto soprattutto sul traffico aereo domestico – per il quale ogni volo comporterebbe un doppio pagamento – ossia su quello potenzialmente più sostituibile dalla modalità ferroviaria. Al tempo stesso, tuttavia, queste misure colpirebbero in primo luogo le compagnie aeree italiane la cui quota di traffico domestico è maggiore di quella di compagnie di altri Paesi operanti in Italia.

Come quello aeroportuale l'attuale sistema tariffario delle autostrade – per lo meno, quella parte che resta regolata dalla delibera del Cipe n. 39/2007 – è, nelle intenzioni, volto quasi esclusivamente a perseguire l'efficienza produttiva ed è stato dominato dall'esigenza di remunerare (generosamente, almeno in passato) i gestori e di finanziare gli investimenti<sup>56</sup>. La struttura tariffaria, che peraltro riguarda solo una parte della rete stradale, trascura dichiarati obiettivi di ripartizione modale, problemi di tipo ambientale o di ottimizzazione complessiva dell'utilizzo della rete di trasporto.

La politica tariffaria attuale – sempre con riferimento alla parte

---

<sup>56</sup> Il modello scelto trascura gli obiettivi di efficienza allocativa. Basandosi sui costi medi distribuiti sull'intera rete di ogni concessionario, il modello non permette di guidare un'equilibrata ripartizione nei flussi di traffico: una autostrada di nuova costruzione volta a decongestionare una vecchia tratta congestionata, presenterà costi molto più elevati rispetto a quest'ultima. Inoltre in Italia permangono i problemi della dimensione minima efficiente. Poiché gli aumenti tariffari vengono distribuiti sull'intera rete di proprietà del concessionario, un investimento fatto da un concessionario con una rete molto estesa avrà un impatto limitato sulle tariffe, mentre quello fatto da un concessionario di piccole dimensioni avrà un impatto significativo o dovrà essere sostenuto in parte dalle finanze pubbliche per evitare impennate nei pedaggi.

del sistema regolata secondo i criteri del Cipe – prevede inoltre altri meccanismi incoerenti con gli obiettivi allocativi o con le politiche previste per modalità di trasporto alternative: gli sconti tariffari all'autotrasporto non contribuiscono al decongestionamento delle strade (i camion occupano molta capacità e logorano molto l'infrastruttura) e mal si conciliano con i sussidi al modo ferroviario. Mancano applicazioni di «discriminazione efficiente alla Ramsey», e i limitati casi in cui vengono applicate tariffe di congestione sono dovuti all'iniziativa autonoma del concessionario, non a un disegno di politica dei trasporti, e sono quindi slegate da considerazioni di equilibrio complessivo sulla rete.

È da osservare che le modifiche introdotte inizialmente dal cosiddetto decreto legge salva infrazioni a inizio della presente legislatura<sup>57</sup> e, successivamente, dal decreto anti crisi<sup>58</sup> pur senza apportare alcun miglioramento nella direzione di quanto rilevato ai capoversi precedenti, hanno reso vieppiù confuso il quadro regolatorio, allontanandolo dal sistema di *price cap* che si era tentato faticosamente di introdurre nel settore autostradale.

La convenzione con l'operatore di maggiori dimensioni – che era stata ritirata dall'esame del Cipe al termine della scorsa legislatura anche a seguito del parere di non conformità espresso da Nars – è stata convertita in legge direttamente con il decreto salva infrazioni. La convenzione in oggetto prevede una diversa formula tariffaria rispetto a quella riconosciuta dalla delibera n. 39/07 e l'impossibilità di operare sui suoi parametri per trent'anni, vale a dire, fino al termine dell'affidamento in concessione che avverrà nel 2038. La dinamica tariffaria prevede, innanzitutto, che la base della tariffa sia quella vigente al momento della stipula della convenzione (rendendo in tal modo la tariffa un diritto acquisito per il concessionario); in secondo luogo, l'aggiornamento annuo della

---

<sup>57</sup> Convertito dalla l. 101/2008.

<sup>58</sup> In particolare, dall'articolo 3 del decreto legge 29 novembre 2008 n.185, convertito con legge 28 gennaio 2009, n.2. Si tratta del decreto con cui, fra le altre cose, si è operato il blocco tariffario in vari settori al fine di «contenere gli oneri finanziari a carico dei cittadini e delle imprese», in presenza del grave deteriorarsi della situazione economica.

tariffa avviene in misura del 70% dell'inflazione effettiva, senza possibilità di adeguarla in base all'andamento dei costi. Si perde, in questo modo, ogni possibilità di garantire al sistema regolatorio un minimo di efficienza allocativa, tramite una adeguata riduzione della tariffa al termine di ciascun periodo regolatorio in caso di ottenimento di extraprofitti da parte del concessionario<sup>59</sup>.

Peraltro, il decreto salva infrazioni ha ratificato anche le altre convenzioni sottoscritte prima della sua entrata in vigore, senza recepire le proposte formulate dal Nars e dal Cipe nella scorsa legislatura (si tenga conto che, in qualche caso, le proposte riguardavano la correzione di errori materiali e di calcolo). Inoltre con l'intervento normativo effettuato con il decreto anticrisi, si è data la possibilità a tutti i concessionari di optare per il sistema inizialmente definito per l'operatore di maggiori dimensioni.

In tal modo, il quadro regolatorio appare ormai quasi del tutto slegato da quelli che sono i principi del *price cap*. In particolare, solo i concessionari con una dinamica dei costi crescenti – ad esempio, quelli che stanno effettuando molti investimenti – possono avere convenienza a consentire l'applicazione della delibera del Cipe. In tutti gli altri casi – in particolare, quando buona parte degli *asset* autostradali sono stati ammortizzati e/o i costi sono in diminuzione – l'applicazione delle condizioni contrattuali garantite all'operatore più importante (estremamente favorevoli al

concessionario) fanno in modo che la tariffa non scenda o scenda molto di meno di quanto sarebbe possibile con un suo legame ai costi. Va aggiunto che la formula tariffaria descritta, volendola rapportare al *price cap*, di fatto pone l'obiettivo di produttività in funzione del tasso di inflazione, sulla base di una relazione funzionale che non ha alcun senso e che si traduce in una scommessa contro l'inflazione.

Al di là delle pur rilevanti implicazioni per il settore autostradale, vi è motivo di temere che l'esempio determini una deriva negativa per altri comparti, con un progressivo allontanamento da criteri regolatori rigorosi e attenti a obiettivi di efficienza allocativa.

Nel settore portuale, le tariffe dei servizi tecnico-nautici sono determinate dalle autorità portuali sulla base del principio della copertura dei costi sostenuti e con un sistema fortemente discrezionale e poco trasparente ed efficiente, sostanzialmente basato su trattative e confronti con gli organismi rappresentativi degli operatori (peraltro non di tutti gli operatori). Tali tariffe sono talvolta applicate in modo discriminatorio e non tengono conto del numero di approdi, risultando particolarmente onerose per le navi che effettuano il trasporto a corto raggio. Riportare i livelli di queste tariffe nel contesto di un più ragionato e coerente quadro di politica tariffaria permetterebbe di promuovere l'efficienza e l'adeguatezza di questi servizi a vantaggio dello sviluppo del traffico e della competitività.

I prezzi di accesso alla rete ferroviaria sono determinati in base alle disposizioni del decreto del ministro dei trasporti e della navigazione del 21 marzo 2000, n. 43T/2000, e successive modificazioni. Il pedaggio è determinato in modo tale da non discriminare fra gli utilizzatori della rete e da consentire al gestore dell'infrastruttura di coprire i costi di gestione delle proprie linee, conformemente a quanto previsto dalla direttiva 2001/14/CE che stabilisce, tra l'altro, che i principi di tariffazione dell'accesso alle infrastrutture di trasporto debbano prevedere la corrispondenza o, quanto meno, la commisurazione del canone al costo marginale sociale imputabile all'esercizio dello specifico servizio di trasporto cui le infrastrutture sono destinate.

Ai fini della determinazione dei prezzi di accesso la rete ferroviaria italiana è stata divisa in tre tipologie: la rete fondamentale,

---

<sup>59</sup> Sempre in base alla convenzione ratificata, il rischio traffico è in parte condiviso fra regolatore e concessionario, a differenza di quanto avviene per gli altri operatori. Mentre le conseguenze economiche derivanti da incrementi inferiori alla stima di traffico sono a carico del concessionario, vengono fissate tre soglie di incremento superiori alla stima: se l'errore rispetto alla stima è inferiore all'1%, i benefici vanno integralmente al concessionario; se l'errore è compreso fra +1% e +1,5%, il 50% del beneficio è accantonato in un apposito fondo per nuovi investimenti; a errori di intensità superiore all'1,5% corrisponde un accantonamento pari al 75% del beneficio. Da rilevare che solo alcuni interventi di risanamento acustico vengono considerati nuovi investimenti ai sensi della delibera 39/07, da remunerare ex-post, per un totale di quasi 720 milioni di €, a fronte di un ammontare totale di investimenti complessivamente assentiti in concessione di quasi 26 miliardi di € (al netto dei contributi pubblici) che sono remunerati ex ante e compresi nel livello della tariffa.

la rete complementare e i nodi urbani.

Il canone si compone della somma di tre parti:

a) parte a tratta/nodo, l'impegno di ciascuna tratta/nodo implica la corresponsione degli importi corrispondenti indipendentemente dai km percorsi; al suo valore, in funzione della qualità dell'infrastruttura, è commisurato il diritto di prenotazione delle tracce;

b) parte a chilometro/minuto, che consta di una quota legata alla distanza chilometrica (differenziata in funzione di densità di traffico, usura del convoglio e velocità del treno per la rete fondamentale ed in una quota fissa per la complementare), e in una legata al tempo di attraversamento del nodo;

c) parte per consumo energetico, costo per l'utilizzo dell'energia elettrica in funzione dei chilometri di percorrenza.

Le tratte a elevata domanda sovvenzionano in parte quelle cui corrisponde una richiesta più contenuta («solidarietà di rete»). Il pedaggio compensa i soli costi che il gestore dell'infrastruttura sostiene per assicurare la circolazione. Gli oneri di investimento e i costi sostenuti per il mantenimento in efficienza sono invece compensati dallo stato nell'ambito del Contratto di programma.

Con l'entrata a pieno regime della nuova rete ferroviaria quadruplicata lungo i principali assi di traffico del nostro Paese, andranno valutate le politiche di pedaggio di accesso alla intera rete ferroviaria nazionale. Sarà questo uno dei fattori principali per la regolazione del sistema ferroviario in Italia, e le scelte che saranno assunte determineranno non solo l'indice di utilizzazione dei rilevanti investimenti pubblici che sono stati necessari a realizzare la nuova rete, ma anche il disegno ed il grado della liberalizzazione dei servizi ferroviari.

Già il Libro Bianco del 1998 della Commissione europea sulla tariffazione delle infrastrutture, già citato, e quello sulla politica dei trasporti al 2010<sup>60</sup> avevano tra i principali obiettivi la completa armonizzazione dei principi e dei criteri di tariffazione delle infrastrutture delle varie modalità di trasporto. La finalità dichiara-

ta era di riequilibrare i flussi crescenti di traffico indirizzandoli su tipologie di trasporto, come le ferrovie e il mare, a minor impatto ambientale e a costi esterni più contenuti, liberando conseguentemente risorse finanziarie per la realizzazione di nuove infrastrutture.

I nuovi sistemi di pedaggio avrebbero dovuto inoltre consentire forme di finanziamento incrociato delle infrastrutture ferroviarie e portuali con i proventi derivanti dall'uso di strade, autostrade e aeroporti. Il finanziamento incrociato delle infrastrutture eco-compatibili con i ricavi dall'internalizzazione dei costi esterni del trasporto stradale e aereo permetterebbe, a sua volta, di disporre di flussi finanziari certi e continui sin dall'inizio dei lavori di realizzazione delle nuove linee, creando un sistema virtuoso e trasparente di autofinanziamento del sistema di trasporto nel suo complesso.

Secondo i calcoli della Commissione la nuova strategia avrebbe dovuto permettere di generare benefici finanziari dell'ordine di 30/80 miliardi di euro l'anno in termini di riduzione dei costi esterni. Il programma di lavoro della Commissione, annunciato nel Libro Bianco del 1998, prevedeva che il nuovo quadro legislativo fosse già in vigore dal 2004.

Naturalmente non è indispensabile (potrebbe anzi essere non sostenibile) portare a tariffa, per tutte le modalità, il complesso dei costi interni ed esterni. Ciò che conta è che la struttura tariffaria (vale a dire, i prezzi relativi per l'uso delle diverse infrastrutture) sia disegnata in modo da rispettare i differenziali di costo delle varie modalità.

In effetti una politica tariffaria ben disegnata, diretta ad attivare un sistema di sussidi incrociati, può avere un ruolo determinante nel promuovere una corretta allocazione degli investimenti in infrastrutture sia a livello della singola modalità di trasporto sia a livello intermodale, grazie anche alle potenzialità derivanti dalle nuove tecnologie, nel contesto di una visione che riguardi la gestione della mobilità intesa nel senso più ampio, che includa strade di accesso, servizi pubblici alternativi al mezzo privato, eventualmente servizi accessori (parcheggi di scambio, ecc), infrastrutture ferroviarie e portuali. In questa direzione va la direttiva 2006/38/CE, che modifica la direttiva 1999/62/CE e che si pone

---

<sup>60</sup> Commissione europea, *White paper European transport policy for 2010: time to decide*, Com 2001/370.

l'obiettivo di internalizzare attraverso le tariffe autostradali le importanti esternalità prodotte dal sistema per aumentare l'efficienza economica e accrescere la differenziazione dei pedaggi anche in ragione di una allocazione più efficiente dei flussi di traffico e di un utilizzo più razionale dei veicoli.

Volgendo l'attenzione a quanto è stato realizzato finora a favore del trasferimento modale<sup>61</sup>, quella del Brennero rappresenta l'unica esperienza in Italia di finanziamento incrociato strada/ferrovia: l'autostrada del Brennero infatti, società partecipata dalle amministrazioni locali del Trentino Alto Adige, ai sensi della legge finanziaria 1998, accantona parte dei proventi in un fondo che sarà destinato al rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso una

<sup>61</sup> C'è da aggiungere che la recente direttiva sui pedaggi stradali (direttiva 2006/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006 che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (Guce L 157 del 9.8.2006), che ha modificato la direttiva Eurovignette, se da un lato conferma la difficoltà ad interventi legislativi orizzontali e validi per tutte le modalità di trasporto, dall'altro consente agli stati membri l'imputazione dei costi esterni nei pedaggi, per l'applicazione di sistemi di finanziamento incrociato, nelle sole zone di montagna. In particolare, è permessa l'imposizione di maggiorazioni del 15% sui pedaggi stradali soltanto su infrastrutture montane congestionate o con gravi problemi di inquinamento. Tale percentuale può essere elevata al 25% nel caso in cui gli introiti delle addizionali siano destinati al finanziamento di sezioni transfrontaliere di progetti infrastrutturali di interesse europeo nelle Regioni interessate. Più nel dettaglio la c.d. direttiva Eurovignette (valida per i mezzi pesanti e per la rete stradale trans-europea) pone un tetto massimo, commisurato principalmente ai costi di costruzione ed esercizio dell'infrastruttura, ai livelli di pedaggio. Tale vincolo, in sede di approvazione della direttiva, è stato fortemente sostenuto dagli autotrasportatori e dai Paesi periferici dell'Ue, contro invece le proposte della Commissione e dei Paesi di transito sostenitori del principio di inclusione dei costi ambientali nel pedaggio. La direttiva introduce tuttavia una deroga al sopra menzionato tetto massimo, prevedendo delle «maggiorazioni», che possono essere apposte «in casi eccezionali su infrastrutture situate in Regioni montane» e il cui utilizzo provoca acuta congestione e significativi danni ambientali, a condizione che gli introiti generati dalle maggiorazioni siano investiti «in progetti prioritari d'interesse europeo». Tali maggiorazioni possono raggiungere il 15% ed essere elevate al 25% nel caso in cui i relativi introiti siano investiti in progetti transfrontalieri.

partecipazione della stessa Autostrada del Brennero Spa alla società che costruirà e/o gestirà tale opera. Al 2014 (attuale scadenza della concessione) saranno stati accantonati circa 550 mln €.

Nelle esperienze di altri Paesi (Svizzera e Germania) i sistemi di pedaggio per il finanziamento incrociato delle infrastrutture (peraltro prevalentemente ferroviarie) riguardano esclusivamente il traffico pesante e hanno consentito di raccogliere somme importanti, come risulta dalla tabella che segue.

In particolare dal 2001 la Svizzera prevede una tassa sul traffico pesante sull'intera rete stradale. Circa il 67% degli introiti (ca. 530 mln € nel 2005) vengono investiti in progetti ferroviari, tra cui i tunnel del Lötschberg e del Gottardo, per i quali si stima una copertura dei costi pari al 50%.

La Germania ha introdotto dal 2005 il pedaggio sulle autostrade (prima gratuite) per i veicoli pesanti (> 12t). Circa il 38% dei gettiti del pedaggio (ca. 1.100 mln € nel 2005) verrà utilizzato per investimenti ferroviari.

A fronte di queste situazioni, i pedaggi autostradali nel nostro Paese sono tra i più bassi d'Europa (0,12 € a km), il 25% in meno rispetto ai pedaggi tedeschi, il 47% in meno rispetto a quelli francesi e il 68% in meno rispetto a quelli Austriaci<sup>62</sup>. Va chiarito che un riallineamento verso l'alto dei pedaggi autostradali, giustificato dalla internalizzazione di costi esterni, non dovrebbe andare a beneficio dei gestori autostradali ma potrebbe fornire risorse per il finanziamento di infrastrutture a basso impatto di esternalità.

Al momento la proposta di inserimento di tali addizionali, seppure nel rispetto dei vincoli della direttiva *Eurovignette*, pur es-

Tab. 1 - Sistemi di pedaggio per il finanziamento incrociato delle infrastrutture in Svizzera e in Germania

|  | <b>Svizzera</b>                                  | <b>Germania</b>                                 |
|--|--|---|
| Data introduzione  | 2001   | 2005  |
| Gettito  | 800 mln € (2005)                                 | 2.860 mln € (2005)                              |
| Utilizzo Gettito   | 33% strada                                       | 50% strada                                      |
|  | 67% ferrovia                                     | 38% ferrovia                                    |
|  |  | 12% vie navigabili                              |
| Veicoli interessati  | > 3,5t   | > 12t   |
| Strade   | Intera rete                                      | Autostrade                                      |
| Parametri  | Peso veicolo, Chilometri percorsi, Classe "EURO" | Numeri assi, Chilometri percorsi, Classe "EURO" |
| Importo medio/100km  | 48   | 12  |
| Calcolato per la Svizzera per un mezzo di 30t; per la Germania per un mezzo a 4 assi |  |   |

<sup>62</sup> Fonte Ecmt DataBase 2008.

sendo stata accolta in prima istanza dalla finanziaria 2007, non ha ancora trovato applicazione per la mancata emanazione del necessario decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano).

Lentezze di questo tipo non si sono invece riscontrate nelle misure a favore del trasporto su gomma dove sono stati introdotti, da diversi anni, rimborsi del pedaggio (fino al 30%) in favore degli autoveicoli che utilizzano in maniera frequente l'autostrada per il trasporto delle merci. Nel 2000, primo anno di applicazione dei rimborsi, questi sono stati pari a circa 60 milioni di euro; tale regime, nonostante fosse stato inizialmente previsto per soli due anni, è stato rifinanziato per 30 milioni di euro (2006), 50 milioni (2007) e ulteriori 30 nel 2008.

Altro profilo strettamente rilevante per il riequilibrio modale riguarda il trasporto di merci pericolose secondo modalità sostenibili non soltanto in chiave strettamente ambientale (si pensi al requisito della *safety* nel caso di incidenti che interessino sostanze pericolose), ma anche sotto il profilo della *security* (si pensi ad attentati terroristici). In tale ottica occorrerebbe al più presto prendere chiari provvedimenti normativi in grado di trasferire obbligatoriamente il trasporto di merci o rifiuti pericolosi, oltre una certa distanza (dell'ordine dei 400 km), su ferrovia o via mare, come già accaduto in altri Paesi (la Germania ha imposto l'obbligo oltre 400 km con una normativa risalente al 2000).

In questo contesto occorrerebbe un piano di azione a livello governativo che incentivasse non solo la riconversione delle modalità di trasporto (*id est* il passaggio dalle autocisterne ai carri ferroviari attraverso sistemi di incentivazione e/o vincolo) ma anche le necessarie dotazioni infrastrutturali: una delle lacune fisiche che osta all'adozione di una normativa dedicata in materia di merci pericolose è infatti rappresentata dal presidio dei c.d. scali dedicati allo stoccaggio ed alle operazioni intermodali per il trasferimento di tali tipologie merceologiche.

Meccanismi di accesso all'infrastruttura ferroviaria da e per i porti ed interporti costituisce un ulteriore passo concreto verso il riequilibrio modale. In linea con i programmi Ue e l'evolversi dei sistemi moderni di trasporto, il governo della mobilità richiede un

forte investimento sul fronte dell'«intermodalità» e lo sviluppo della quota modale ferro, come superamento della congestione stradale nei porti cittadini (Genova, La Spezia, Trieste) e alternativa al *feeder* marittimo nei porti di *transshipment* (Gioia Tauro, Taranto).

Il livello critico di qualità dei servizi offerti e l'insufficiente dotazione infrastrutturale (scarsa accessibilità, fondali adeguati solo per un numero limitato di banchine portuali, assenza di banchine dedicate, inefficienti servizi di terra per gli operatori, tempi di sbarco/imbarco elevati) del sistema portuale italiano sono il collo di bottiglia dello sviluppo delle attività di logistica in Italia.

L'integrazione nel reticolo logistico ferroviario dei più importanti terminal portuali italiani, anche attraverso forme di partecipazione diretta alla gestione delle banchine, consente il presidio e lo sviluppo dei volumi di trasporto merci su ferro sulle medie/lunghe distanze e sulle direttrici europee, di cui i porti italiani diverrebbero i «principali punti di accesso».

Nel settore portuale, le tariffe dei servizi tecnico-nautici sono determinate dalle autorità portuali sulla base del principio della copertura dei costi sostenuti e con un sistema fortemente discrezionale e poco trasparente ed efficiente, sostanzialmente basato su trattative e confronti con gli organismi rappresentativi degli operatori (peraltro non di tutti gli operatori). Tali tariffe sono talvolta applicate in modo discriminatorio e non tengono conto del numero di approdi, risultando particolarmente onerose per le navi che effettuano il trasporto a corto raggio. Riportare i livelli di queste tariffe nel contesto di un più ragionato e coerente quadro di politica tariffaria permetterebbe di promuovere l'efficienza e l'adeguatezza di questi servizi a vantaggio dello sviluppo del traffico e della competitività.

Infine, uno dei più importanti *driver* di competitività è un moderno «sistema logistico», integrato e a dimensione europea. Sotto questo profilo l'Italia sconta ritardi, culturali e infrastrutturali, difficilmente colmabili. Limitandoci alle infrastrutture, è essenziale razionalizzare e sviluppare centri logistici intermodali su scala nazionale ed europea, eliminandone l'inefficiente polverizzazione e le tentazioni campanilistiche: la programmazione di una rete di interporti a dimensione europea e il parallelo affermarsi dei mo-



delli di logistica con le merci stoccate in pochi punti, lavorate e trasferite verso i clienti mediante *network* distributivi basati sul principio dell'*hub & spoke*, lo sfruttamento di tecnologie telematiche per il monitoraggio dei flussi e tracciamento delle merci, ecc. Si tratta di iniziative potenzialmente redditizie, e dunque a costo zero per la finanza pubblica, di cui si discute da anni (dal Pgt del 2000 al Patto per la logistica del 2006) senza che tuttavia dai proclami si passi alla azione. Eppure lo stato avrebbe leve importanti da manovrare, ad esempio, per il tramite delle Ferrovie dello Stato e, con forme di partenariato pubblico-privato (Ppp), delle autorità portuali.

Al di là del trasferimento modale e con riferimento all'ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture, va detto che negli ultimi anni si è assistito a un progressivo ripensamento degli obiettivi e della logica che guidava i sistemi tariffari. Dal tradizionale concetto delle tariffe intese come fonte di finanziamento per coprire i costi di costruzione o i costi operativi delle infrastrutture si è passati al concetto del *value pricing* o *congestion pricing*. Questo concetto sta a sua volta ulteriormente evolvendo verso quello di *service pricing*: i consumatori pagano per la qualità del servizio. Una corretta politica del prezzo deve tener conto dell'impatto sul comportamento dei viaggiatori e della soglia di accettabilità degli utilizzatori. Le principali determinanti della politica dei prezzi dovrebbero essere derivate dalla differenziazione dei principali segmenti della domanda modale: il periodo (ore di punta, festivi, giorni lavorativi), il grado di utilizzo (origine e destinazione, frequenza nell'utilizzo), il veicolo utilizzato (tipo di veicolo, livello di inquinamento prodotto, veicoli pubblici).

La differenziazione delle tariffe a livello di area, in particolare l'imposizione di tariffe più alte dove più alto è il livello di congestione delle strade permette un utilizzo più razionale delle strade e una migliore allocazione degli investimenti. Questa politica tuttavia deve essere accompagnata da una valutazione degli effetti redistributivi e della possibile domanda potenziale: alcune strade non sono congestionate solo perché situate in zone più povere o in aree socialmente deboli, o perché le infrastrutture sono carenti o di scarsa qualità (per alcuni la Salerno-Reggio Calabria non dovrebbe neanche essere considerata un'autostrada). In questi casi

la bassa *willingness to pay* degli utenti può essere risolta con un sistema di sussidi incrociati. Tuttavia allo stato attuale i sussidi incrociati sono attuabili solo a livello delle singole società autostradali.

Sebbene sia impopolare imporre agli utenti un aumento delle tariffe infrastrutturali o l'imposizione di pedaggi dove prima l'accesso era gratuito, una chiara esplicitazione dei vantaggi e della destinazione delle risorse che ne deriverebbero può sicuramente aiutare a gestire l'accettabilità della tariffa.

Il supporto consentito dagli sviluppi tecnologici (sistemi satellitari, targhe elettroniche etc., molte delle quali già sperimentate e con costi limitati) apre la strada alla formazione di tariffe efficienti per l'intera rete stradale in linea con una politica complessiva dei trasporti e con le raccomandazioni europee. Un possibile modello alternativo consiste nel promuovere concessioni locali di sola gestione integrata di reti «alla Newbery». Il patto per la logistica sottoscritto nel luglio 2005 introduceva il concetto di *road pricing* da estendere ad interi corridoi ed alle aree dei grandi centri urbani con una differenziazione in base alla qualità delle infrastrutture, dei minori servizi garantiti ed ai livelli di congestione presenti sulle varie tratte così da favorire i processi logistici.

In ambito urbano, risulta sia stato recentemente testato un sistema basato sui «crediti di mobilità», consistente nell'attribuire a ciascun titolare di patente di guida un pacchetto di crediti, il cui consumo – in funzione della tipologia del mezzo, delle fasce orarie e dei percorsi – è monitorato con tecnologie Gsm (*Global System for Mobile communications*). Secondo diverse opzioni, i crediti possono essere scambiati oppure riacquistati e rivenduti dal soggetto pubblico deputato alla gestione del sistema. Il vantaggio di questo modello è, per un verso di essere meno regressivo del classico *road pricing* e, dall'altro, di poter trovare importanti sinergie con i modelli assicurativi «a consumo», anch'essi basati su tecnologie di rilevazione Gsm dell'uso dei mezzi.

### 3.6. Privatizzazioni e politica delle infrastrutture

Come si è anticipato, al di là del formale regime proprietario e delle modalità di appostazione nei bilanci, la proprietà delle infrastrutture è pubblica e le stesse immobilizzazioni autofinanziate dai gestori costituiscono per la massima parte beni indisponibili, soggetti all'obbligo di devoluzione al concedente alla scadenza della concessione. La privatizzazione delle infrastrutture riguarda dunque il solo capitale delle società di gestione.

La privatizzazione delle gestioni infrastrutturali – la privatizzazione reale, non quella che si concretizza nella mera trasformazione in S.P.A. a capitale pubblico – verrà qui considerata sotto tre aspetti:

- a) le implicazioni concorrenziali,
- b) le implicazioni programmatiche e
- c) le implicazioni di finanziamento dello sviluppo delle infrastrutture.

Liberalizzazioni e privatizzazioni rappresentano processi strettamente intrecciati ma distinti, che l'opinione comune tende invece a identificare nelle finalità. Di qui la tentazione di imboccare la scorciatoia delle privatizzazioni, quasi che questa implicasse di per sé l'apertura del mercato alla concorrenza.

Al contrario, il passaggio dal pubblico al privato può rappresentare un ottimo complemento della liberalizzazione dei mercati ma può anche costituirne un ostacolo se non viene rispettato l'elementare principio che le regole e chi è preposto ad esse vanno stabiliti prima che inizi il gioco. L'applicazione del principio richiede che sia rispettata la sequenza «costruzione di regole-liberalizzazione-privatizzazione». Nel concreto, si è assistito spesso, nei trasporti, a una sequenza inversa, in virtù della quale il passaggio dal pubblico al privato ha preceduto la costituzione di un *corpus* di regole di funzionamento del mercato, credibili e accettate, quasi che le privatizzazioni fossero una scorciatoia alla liberalizzazione e quasi che il mercato – se privato – fosse in grado di autoregolarsi in coerenza con gli interessi generali. Va da sé che una volta che un'attività è stata ceduta a privati a un prezzo che sconta regole benevolenti o assenza di regole, la sopravvenuta severità regolatoria verrebbe comprensibilmente contestata come violazione dei patti e del legittimo affidamento: la controversia «Di Pietro – Au-

tostrade» sta lì a testimoniarlo. Il combinato disposto dei fattori indicati sopra rallenta il processo di liberalizzazione e blocca le privatizzazioni, il cui principale ostacolo – oggi – è rappresentato dal rischio regolatorio.

#### 3.6.1. Privatizzazioni e concorrenza per il mercato

Le privatizzazioni si accompagnano bene alle liberalizzazioni, non perché costituiscano *proxy* della concorrenza nel mercato ma perché possono rappresentare un accettabile surrogato della concorrenza per il mercato.

La via maestra per realizzare la concorrenza per il mercato della gestione delle infrastrutture è, come è noto, l'affidamento delle concessioni con procedure ad evidenza pubblica. Una via, questa, che da noi rappresenta mera eccezione, anche se abbondano pompose, rituali declinazioni (che non di rado, per la verità, travalicano il settore) del principio che gli affidamenti concessori vanno dati «di norma» attraverso procedure competitive, subito accompagnata da regimi transitori che derogano «temporaneamente» alla norma generale: laddove per temporaneamente si è spesso inteso il mantenimento per quaranta anni (oppure «fino a quaranta anni» – che in pratica è precisamente la stessa cosa) della concessione in capo a quanti ne erano già titolari. Vi è da chiedersi che credibilità si aspetti uno stato dall'imporre regole concorrenziali a «quaranta anni data».

Sta di fatto che il settore presenta il seguente, sconsolante panorama, con affidamenti diretti e durata prevalente di 40 anni, decisamente eccessiva rispetto alle «esigenze di recupero dei costi»:

a) in campo aeroportuale le concessioni sono state affidate con leggi speciali (Bergamo, Genova, Milano (Linate e Malpensa), Roma (Ciampino e Fiumicino), Torino, Venezia) o per affidamento diretto. Non risulta si sia – nella storia nazionale – proceduto ad affidamenti (o a prolungamenti di durata) con procedure ad evidenza pubblica. Lo stesso regolamento 521/1997 prevede: 1) in via prioritaria l'affidamento diretto fino a 40 anni della gestione totale alle società in gestione parziale, previa trasformazione in S.P.A. e adeguamento del capitale sociale; e 2) solo in via subordinata (sic!) l'affidamento della gestione totale mediante procedure

ad evidenza pubblica, qualora i soggetti di cui al punto precedente non abbiano fatto richiesta o non abbiano ottemperato alle condizioni previste;

b) la concessione della rete ferroviaria nazionale è stata rinnovata a Ferrovie dello Stato nel 2000 per 60 anni (successivamente trasferita a Rfi a seguito della separazione societaria), mentre le 24 reti ferroviarie regionali sono concessionarie dirette delle rispettive Regioni;

c) delle 23 società autostradali solo due, al momento, hanno ricevuto affidamenti concessori con procedure ad evidenza pubblica;

d) per i porti (per quelli principali) concedenti sono le autorità portuali e le concessioni di aree e banchine – seppure con qualche energico richiamo di fonte giurisprudenziale – sono state attribuite con procedure ad evidenza pubblica. Tuttavia il procedimento di rilascio delle concessioni è poco trasparente e poco orientato allo sviluppo del porto, ed è invalsa la prassi di rinnovare le concessioni senza procedere ad ulteriori procedure di valutazione e rilascio. Non risultano essere stati emanati i decreti riguardanti la durata delle concessioni, le condizioni e le modalità di rilascio e l'ammontare dei canoni. Lo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali da parte dei terminalisti può impedire l'accesso al mercato da parte di altri operatori. I poteri sanzionatori dell'autorità portuale consistono nella sola revoca della concessione;

e) infine, qualche speranza è forse lecito trarre da recenti orientamenti nelle infrastrutture dedicate al trasporto rapido di massa dove, si fa strada l'adozione di un modello di concorrenza per il mercato consistente nell'affidamento, tramite procedure di evidenza pubblica, delle concessioni «chiavi in mano» per la realizzazione delle metropolitane (è il caso delle future linee C e D della metropolitana romana). Si tratta di un sistema che, nel migliore dei casi, realizza operazioni di finanzia di progetto di opere pubbliche c.d. fredde dove il compenso al gestore dell'infrastruttura per la costruzione delle nuove linee è in parte individuato nella gestione diretta del servizio (tariffe agli utenti) ed in parte ricavato dalla corresponsione di un canone pagato dal committente pubblico per tutta la durata della concessione. In ogni caso le fi-

nalità concorrenziali di rilievo comunitario appaiono conciliate dalla procedura di affidamento tramite gara (ai sensi delle direttive europee) mentre la gestione del servizio è comunque ancorata a precisi parametri di redditività che, per le caratteristiche fisiche del progetto (infrastrutture individuate da punto a punto) non pone problemi di compensazione con le altre reti.

Il principale ostacolo alla applicazione delle regole della concorrenza al mercato delle gestioni infrastrutturali sta nella perdita di valore che subirebbero i soci del concessionario uscente in caso di perdita della gara: soci che di regola sono o erano pubblici (Stato, Regioni, enti locali, ecc.): dunque nei conflitti di interesse all'interno delle diverse componenti dello stato in senso lato – lo Stato proprietario contro lo stato liberalizzatore.

Realisticamente è difficile uscirne senza cambiare modello. La ragione di fondo che rende positiva la concorrenza per il mercato sta nel fatto che la gestione dei servizi concessi è svolta da soggetti selezionati in base a una procedura competitiva, attraverso la quale – capacità taumaturgiche del mercato! – vince il migliore. Poco importa se questi soggetti acquisiscono la gestione in virtù di una procedura competitiva che ha per oggetto l'affidamento della concessione oppure la cessione della proprietà (del controllo) di una società che è già in possesso di una concessione, a patto che – in entrambi i casi – siano rispettate alcune condizioni:

a) la cessione proprietaria comporti il trasferimento del controllo. Per completezza: non importa se il nuovo affidatario o il nuovo proprietario siano soggetti privati o soggetti pubblici; ciò che conta è che il «nuovo gestore» sia stato selezionato con una procedura competitiva;

b) i contenuti della concessione siano adeguati prima dell'esperimento della gara (per la concessione così come per la proprietà), sì da riflettere gli interessi generali che debbono tutelare, in termini di obblighi di investimento e di servizio, qualità, trasparenza, ecc.;

c) pre-esista un sistema di regole chiaro, trasparente ed efficace, e un organismo pubblico dotato di autorevolezza e di poteri tali da imporne il rispetto;

d) la durata della concessione sia certa, senza riserve, finalizza-

te a «fare cassa», di prolungamento su cui l'acquirente ritenga di poter fare conto in sede di privatizzazione<sup>63</sup>, e sia sufficientemente breve da assicurare che la concorrenza per il mercato non sia una tantum. L'argomento spesso dichiarato che la durata debba essere in funzione dei programmi di investimento accollati al concessionario è in realtà scarsamente fondato, posto che la direttiva Costa-Ciampi (per le autostrade), il codice della navigazione (per gli aeroporti) e le clausole di subconcessione (per i terminalisti portuali) prevedono il riscatto della quota non ammortizzata degli investimenti a carico del subentrante nella concessione al momento in cui questa verrà a scadenza; e poi gli investimenti sono un processo continuativo, cosicché ve ne saranno comunque di non ammortizzati a fine concessione. La durata non influisce quindi sulla possibilità di recupero degli investimenti realizzati dal concessionario ma sul «plus-valore» (si consenta il termine un tantino obsoleto) della concessione o della società posta in vendita: tutt'altra questione, che riguarda piuttosto la dimensione degli introiti che il concedente o il venditore si propongono di ottenere.

In altre parole, sotto le condizioni indicate, le due soluzioni appaiono equivalenti dal punto di vista concorrenziale. Restano due differenze:

a) la prima sta nel beneficiario finanziario dell'operazione: il concedente-Stato, in caso di affidamento competitivo della concessione, l'azionista pubblico (per lo più Regioni, enti locali e altri organismi assimilabili) in caso di cessione della proprietà. La seconda opzione comporta un trasferimento di risorse fra finanza centrale e finanza neutrale, con effetto neutro sulla finanza complessiva: anzi, a ben vedere, con effetti probabilmente positivi,

---

<sup>63</sup> Si veda al riguardo l'art. 10 della legge n. 57/2001, che sanciva ex post (in un modo che verrebbe di chiamare «tombale») la validità delle proroghe delle concessioni «già dichiarate» nel corso di procedure di dismissione di partecipazioni pubbliche: «L'articolo 14, commi 3 e 4 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359» (relativi alla proroga per un periodo non inferiore a venti anni delle concessioni in essere) «si applica [...] ai soggetti [...] la cui proroga sia stata dichiarata, all'entrata in vigore della presente legge, nei prospetti informativi di vendita di partecipazioni dirette o indirette dello Stato».

posto è da prevedere che i venditori siano più attenti del concedente a massimizzare gli introiti;

b) la seconda differenza è che la soluzione della concorrenza nel mercato via cessione della proprietà è perseguibile, mentre l'altra non lo è nei fatti, causa le resistenze degli attuali azionisti, come si è detto.

Né vale eccepire che, salvo per il cospicuo introito statale, le maggiori privatizzazioni di infrastrutture di trasporti (Aeroporti di Roma e Autostrade per l'Italia) non si sono rivelati casi esattamente virtuosi. La causa non è nel modello ma nella circostanza che sono mancate all'epoca le necessarie condizioni al contorno: un sistema di regole pre-definito, schemi convenzionali adeguati, un regolatore occhiuto.

### 3.6.2. Privatizzazioni e programmazione

Altro aspetto, già sollevato in precedenti sezioni (alle quali si rimanda), riguarda gli ostacoli che le privatizzazioni possono porre a una politica industriale che programmi lo sviluppo delle infrastrutture nelle direzioni indicate in precedenza: complementarietà, attribuzione di specializzazioni, investimenti finalizzati a realizzare un mix efficiente di infrastrutture, massimizzazione delle componenti tecnologica rispetto al «cemento», politica tariffaria e vincoli amministrativi finalizzati a indirizzare i flussi di traffico. In una parola, un settore messo a sistema. Come si è detto in precedenza, le convenzioni di concessione indicano il mandato che il concedente assegna al concessionario. Tuttavia, una volta che la convenzione è stata sottoscritta, eventuali cambiamenti debbono essere negoziati d'intesa fra le parti. Quando poi siano intervenuti soci privati l'introduzione di limitazioni dell'oggetto della concessione (nel caso di attribuzione di specializzazioni) o di interventi di diversione del traffico, o altro ancora, potrebbero essere invocati come violazioni del legittimo affidamento. Insomma, ancora una volta vale l'elementare principio che le regole e gli indirizzi di politica industriale andrebbero annunciati prima che il gioco cominci, tanto più se vede coinvolti privati che hanno pagato un prezzo che scontava situazioni diverse. Va ribadito che la quadratura del cerchio potrebbe essere ottenuta favorendo pro-

cessi di aggregazione, anche societaria, che internalizzino ed elidano l'eventuale danno emergente.

### 3.6.3 Privatizzazioni e finanziamento delle infrastrutture di trasporto

Sulle privatizzazioni come fonte di finanziamento dello sviluppo infrastrutturale si è probabilmente posta troppa enfasi in passato, mentre occorre distinguere fra i diversi comparti e diversi modelli.

In primo luogo, l'intervento di capitali privati ovviamente riposa sulla capacità di una infrastruttura di ripagare gli investimenti in tempi ragionevoli e di garantire un'adeguata redditività: in ultima analisi, a) sul regime tariffario e sulla disponibilità a pagare da parte degli utenti, b) sulla lunghezza del periodo di ripagamento, c) su eventuali contribuzioni pubbliche in conto capitale o in conto esercizio e, connessi con gli aspetti precedenti, d) sull'entità e la condivisione dei rischi con il concedente.

Il grosso della rete infrastrutturale italiana è stata realizzata con capitale pubblico: dalle autostrade ai porti, agli aeroporti, alle ferrovie, alle metropolitane; l'esperimento negli anni '90 di *project financing* per la linea ferroviaria Av è miseramente fallito. Il finanziamento pubblico si è oggi ritirato dalle realtà privatizzate (autostrade, aeroporti, terminal portuali in concessione), per concentrarsi sulla rete ferroviaria, sui porti e sulla costruzione di metropolitane, sebbene su quest'ultima infrastruttura si profilino interessanti sviluppi di *project financing*, come si è anticipato.

In materia di realizzazione delle infrastrutture di trasporto, tuttavia, il quadro legislativo presenta oggi un mix combinato di strumenti tradizionali e innovativi, utili a stimolare alla concorrenza per la realizzazione di infrastrutture (finanziamento, costruzione e gestione).

A livello comunitario va segnalato il Libro Verde sul partenariato pubblico-privato (Ppp)<sup>64</sup>, prodromico nel prossimo futuro alla emanazione di una direttiva sulle modalità innovative di collaborazione pubblico privata nell'ottica di migliorare il reperimento

dei finanziamenti anche per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto<sup>65</sup>.

A livello nazionale va evidenziato il varo del recente codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/06), in recepimento delle direttive di settore sugli appalti, che ha ricondotto in un unico testo normativo gli strumenti per la realizzazione delle infrastrutture, siano esse strategiche (si pensi alle linee Av) che convenzionali (si pensi alle strade statali). Per quanto riguarda i modelli per le infrastrutture strategiche (ex legge obiettivo) il codice contempla diversi strumenti contrattuali<sup>66</sup>, all'esito di una procedura di evidenza

---

<sup>65</sup> In particolare la Commissione europea ha posto una definizione del Ppp, come forma di collaborazione connotata dai seguenti elementi: durata della relazione fra i partner; modalità di finanziamento del progetto; ruolo dei partner nella definizione, concezione, realizzazione, attuazione e finanziamento; ripartizione dei rischi. Sono stati inoltre distinti due tipi di partenariati: a) le partnership di tipo puramente contrattuale, nelle quali la collaborazione è basata su legami esclusivamente contrattuali e può situarsi nel campo d'applicazione delle direttive europee sui pubblici appalti; b) partnership di tipo istituzionalizzato, che implicano una cooperazione nell'ambito di un'entità distinta e possono condurre alla creazione di un'entità ad hoc detenuta congiuntamente (c.d. Spv, *Special purpose vehicle*) ovvero alla presa di controllo di un'entità pubblica da parte di un operatore privato.

<sup>66</sup> a) concessioni relative a infrastrutture (art. 174), secondo un modello che prevede la gestione dell'opera realizzata dal privato come corrispettivo per l'esecuzione, a proprie spese, dell'infrastruttura. Va precisato che tale modello può anche contemplare parziali finanziamenti pubblici a sostegno del servizio pubblico cui sono dedicate le opere (è il caso delle metropolitane). b) Contraente generale (art. 176), modello mutuato dall'esperienza anglosassone che prevede la realizzazione di opere chiavi in mano da parte di un soggetto privato che si occupa della «realizzazione con qualsiasi mezzo» dell'infrastruttura provvedendo anche a reperire il capitale necessario; può quindi trattarsi di un soggetto che attua il management per conto del committente pubblico, identificando gli istituti di credito, i costruttori e i gestori dell'opera per conto del concedente (è il caso della linea C della metropolitana di Roma, gestita da Roma metropolitana per conto del Comune di Roma). c) Progetto di finanza (art. 175), tecnica che consente ad un soggetto privato (promotore) di presentare al committente pubblico un progetto tecnico-finanziario che permetta la costruzione dell'opera di interesse pubblico con capitali privati, attraverso il recupero del *cash flow* attraverso la gestione (è il caso della linea D della metropolitana di Roma).

---

<sup>64</sup> Commissione europea, Com 2004/327.

pubblica per la scelta del soggetto realizzatore. Le procedure per la realizzazione delle opere di interesse strategico si affiancano a quelle convenzionali costituite dall'appalto e dalla concessione; in tale ottica, particolarmente interessante è anche il *leasing* immobiliare introdotto nell'ultima finanziaria, astrattamente idoneo per la realizzazione di talune infrastrutture.

Il codice contempla anche una nuova procedura per la scelta del contraente che si affianca agli strumenti ordinari (procedura aperta, ristretta o negoziata): si tratta del dialogo competitivo (art. 58) che costituisce, nell'ambito di interventi complessi, un momento di dialogo tra l'amministrazione procedente ed i futuri appaltatori partecipanti alla gara ai fini dell'identificazione della migliore modalità tecnica, economica o giuridica per la realizzazione dell'opera.

È in tale contesto che si inseriscono le iniziative di Ppp per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto per la cui realizzazione il codice prevede l'istituzione di società dedicate, costituite dal concessionario all'esito dell'aggiudicazione della gara e finalizzate alla diretta realizzazione e gestione del progetto. Novità in tal senso è rappresentata anche dalla possibilità di costituire società di progetto (art. 172), aventi natura pubblica ma senza finalità di lucro, che siano specificamente dedicate a migliorare il dialogo tra le varie amministrazioni coinvolte nella realizzazione di infrastrutture di interesse strategico (si pensi alle linee Av). In entrambi i casi il mix di finanziamento (capitale pubblico e capitale privato) può essere segregato e quindi rimanere a disposizione per il progetto senza essere inquinato da eventuali sofferenze dei soggetti partecipanti all'operazione.

In tale ambito va anche segnalata la completa riscrittura, ad opera del d.lgs. 152/08, delle regole in materia di finanza di progetto (artt. 152 e ss.) e delle linee guida attuative emanate dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici.

Sempre nell'ambito delle iniziative di Ppp per le infrastrutture di trasporto, considerate un settore speciale ai sensi delle direttive comunitarie (e quindi connotato da maggiore flessibilità) acquista particolare interesse il disposto dell'art. 219 del codice che, per la prima volta, introduce espressamente una procedura di esenzione dall'applicazione delle procedure di evidenza pubblica per gli en-

ti, propri dei settori speciali, operanti in ambiti liberalizzati. In estrema sintesi, tale disposizione normativa permette a soggetti, anche a partecipazione pubblica ma operanti in ambiti liberalizzati ai sensi delle disposizioni comunitarie, di prescindere dall'applicazione delle procedure di appalto, conformemente a quanto già effettuato dai concorrenti privati<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Recenti esempi di Ppp nelle infrastrutture di trasporto. Fino a poco tempo fa l'unico modello realizzato, su vasta scala, di finanza di progetto nel settore delle infrastrutture di trasporto era rappresentato da un esempio connotato negativamente ed i cui trascorsi finanziari accompagnano ancora oggi la società di gestione del tunnel sotto la Manica: il c.d. progetto Eurotunnel, fallito, si è ritenuto, non tanto in conseguenza delle difficoltà tecnico-organizzative (infiltrazioni d'acqua e varianti di progetto nella costruzione del tunnel, immigrati clandestini che ritardavano i treni shuttle, mancata attivazione dei servizi notturni da Londra verso altre capitali europee) quanto in virtù della mancata prevedibilità di tali externalità e di una non corretta allocazione dei rischi (e connessi costi) del progetto. Recentemente più esempi di collaborazione pubblico privata in Italia lasciano qualche spazio all'ottimismo. la linea C della metropolitana di Roma è in corso di realizzazione mediante *general contracting*, una formula che, escludendo l'attività di gestione e la remunerazione dell'investimento privato attraverso l'esercizio di tale attività e l'accollo dei rischi connessi, non viene generalmente assimilato ad uno schema di *project finance*. La linea D, a contrario, è in corso di aggiudicazione attraverso uno schema di Pf cosiddetto «freddo», che pone in capo al concessionario privato i rischi di costruzione e disponibilità e lo solleva dal solo rischio di mercato (secondo uno schema previsto da Eurostat), attraverso l'incasso diretto dei biglietti da parte dell'ente pubblico. Sono state sperimentate con successo, anche in Italia (es. linea 5 della metropolitana di Milano) formule che hanno responsabilizzato, seppure in misura parziale, il concessionario rispetto al rischio di mercato dell'infrastruttura. Altre operazioni sono ancora in corso e andranno valutate nel medio periodo per la loro redditività. Il primo esempio riguarda il porto di Capodistria, situato in Slovenia. Secondo fonti di stampa le ferrovie tedesche (Db), alla ricerca di un'espansione a Sud della propria catena logistica, hanno offerto al governo sloveno la somma di € 700 milioni per raddoppiare un importante asse strategico: la ferrovia che collega il porto sloveno con il resto della rete europea; in cambio richiedono una partecipazione nella società di gestione del medesimo porto, in modo da garantire al contempo sia il ritorno economico derivante dalla gestione del traffico merci sia il presidio del pedaggio per eventuali altri operatori ferroviari. Si tratta di un'operazione finanziaria di una certa entità che attende, entro il 2007, di essere finalizzata e, successivamente, asseverata dall'Unione europea. Certamente si avrebbe un si-

LE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE:  
L'ITALIA E IL MERCATO UNICO EUROPEO**1. Premessa**

I problemi delle reti energetiche non si possono discutere senza trattare contestualmente i problemi della fornitura di energia, cioè i problemi di reperimento, estrazione, trasformazione, commercio interno e internazionale dell'energia che viene trasportata sulle reti stesse. In questo le reti energetiche differiscono da quelle di telecomunicazione e di trasporti.

Nelle telecomunicazioni i segnali sono definiti o «costruiti» dagli utenti stessi e viaggiano sulle reti in tutte le direzioni, assieme a segnali forniti da imprese (ad es. i segnali televisivi, che sono prevalentemente a senso unico, ma stanno modificandosi per far posto a sistemi bidirezionali). Le reti di trasporto sono accessibili ad un numero praticamente illimitato di utenti finali e di fornitori di servizi che usano varie tecnologie e servono clientele diverse. Le reti di elettricità e gas trasportano energia prevalentemente a senso unico dal produttore al consumatore, anche se sta crescendo la componente di commercio multidirezionale; l'energia è prodotta e fornita da società specializzate in un'attività che richiede capitali e di solito dimensioni notevoli.

Ne consegue una stretta connessione in campo energetico tra il servizio di trasporto e le altre fasi della filiera. Anche se l'attività di rete viene separata dalle altre, come è possibile e auspicabile al fine di evitare i conflitti di interesse che si verificano quando il gestore della rete è anche utilizzatore della rete stessa, non si possono discutere i problemi delle reti energetiche senza trattare i problemi della fornitura di energia. Non c'è politica delle infrastrutture separata dalla politica dell'approvvigionamento e della pro-

---

<sup>1</sup> Il gruppo di ASTRID che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Pippo Ranci. Hanno collaborato Sergio Ascari, Guido Cervigni, Alberto Pototschnig e Valeria Termini.

---

gnificativo impatto, non solo positivo, anche sulle altre infrastrutture presenti (es. il porto di Trieste, situato nelle immediate vicinanze, che vedrebbe per ciò solo diminuire i propri traffici; eventualmente anche il destino del corridoio V, se non altro sulla tratta di confine Italia-Slovenia che potrebbe diventare anti economica). Altro esempio di interesse è costituito dal progetto denominato Infrasppeed, ossia la realizzazione della tratta Av tra il confine belga ed Amsterdam, in procinto di attivazione. (per approfondimenti: [http://www.cer.be/files/van\\_der\\_wilden-140857a.pdf](http://www.cer.be/files/van_der_wilden-140857a.pdf)). Si tratta di una concessione trentennale (2001-2031, di cui 5 anni per la costruzione ed i restanti per la gestione) ad una società di scopo costituita da investitori istituzionali (tra cui lo Stato olandese) ed operatori industriali; la particolarità dell'operazione è costituita da una partecipazione al finanziamento di 27 istituti di credito e da un'estrema puntualizzazione e frammentazione dei rischi, circostanza che rappresenta una significativa evoluzione rispetto al modello Eurotunnel. Al di là dei vantaggi finanziari nella costruzione di queste infrastrutture realizzabili dallo schema di Ppp rispetto alle consuete modalità di realizzazione, acquista particolare rilevanza la presenza, fin dalla fase di progettazione delle opere, di partner «tecnici» (l'operatore tedesco Db, la società di infrastrutture Siemens) in grado di condizionare ex ante il progetto. Tale circostanza, sicuramente di interesse per la buona riuscita dell'operazione, deve però essere valutata attentamente da un punto di vista concorrenziale dal momento che il soggetto regolatore dell'infrastruttura potrebbe risultare catturato dal gestore. Infine interessanti sviluppi del *project financing* potrebbero esservi nel prossimo futuro, anche in Italia, nel settore del trasporto ferroviario, specie sulle sezioni cosiddette *crossborder* della rete. I trafori ferroviari alpini del Brennero e, recentemente, del c.d. terzo valico stanno concretamente considerando, come possibili opzioni realizzative, anche il ricorso a schemi di Ppp accanto al *procurement* tradizionale.

duzione dell'energia.

Le reti energetiche sono state investite negli ultimi quindici anni da due processi: a) la liberalizzazione dei mercati e degli accessi alle reti; b) la privatizzazione delle aziende dominanti. Sono due fenomeni connessi ma che non vanno confusi, come spesso si fa.

Trent'anni fa le forniture di elettricità e di gas erano assicurate da imprese o enti, di fatto o di diritto monopoliste nella loro zona, che svolgevano tutte le attività della catena: dall'energia primaria giù giù fino alla consegna al consumatore finale (imprese verticalmente integrate).

Negli ultimi decenni anche nell'energia, come in altri settori, si è sviluppata una segmentazione del processo produttivo in fasi, una specializzazione delle imprese, un'evoluzione dal monopolio alla concorrenza nella produzione e commercializzazione, uno sviluppo di legami contrattuali tra imprese e la creazione di veri e propri mercati per i prodotti e servizi intermedi. La peculiarità dell'energia è che alcuni servizi, tipicamente quello della rete, restano in monopolio per ovvie ragioni di convenienza tecnico economica: si dice «monopolio naturale», intendendo il minor costo della rete unica rispetto al caso di due o più reti sullo stesso percorso. Le reti costituiscono passaggi obbligati (*essential facilities*) per il funzionamento dell'intero settore.

Questi processi si sono sviluppati in tutto il mondo. Sono stati determinati dall'evoluzione tecnica, dallo sviluppo economico, dalla globalizzazione. In alcuni casi, tipico quello inglese, ha contribuito una politica economica orientata a estendere l'area del mercato e ridurre quella della produzione pubblica: così la riforma è stata disegnata in modo radicale, realizzata in tempi brevi, ed è apparsa come il frutto di una scelta ideologica. In realtà la riforma inglese ha definito un modello e costituito un riferimento e uno stimolo per molti Paesi, ma in ogni caso il vecchio regime monopolistico non sarebbe potuto durare a lungo e un'evoluzione nel senso della liberalizzazione si sarebbe verificata.

Uno sguardo all'evoluzione del settore elettrico illustra bene questa osservazione. Il servizio nasce verticalmente integrato: le prime imprese elettriche costruirono una centrale e la rete per portare l'energia ai clienti. Sviluppandosi esse costituirono naturalmente monopoli locali, pubblici o privati a seconda dell'origi-

ne. Solo alcuni Paesi introdussero un'esplicita nazionalizzazione, come il Regno Unito nel 1947 e l'Italia nel 1962. Ovunque, indipendentemente dal regime di proprietà, le reti vennero sviluppate e collegate l'una all'altra, per motivi di sicurezza, per la convenienza di sviluppare gli scambi al fine di soccorso reciproco o di compensare le diverse curve temporali dell'immissione e del prelievo (mancando la possibilità di immagazzinare l'energia); ma pur integrandosi, le reti restavano sostanzialmente monopoliste locali. È solo naturale che in un contesto del genere i grandi clienti (come le imprese elettrometallurgiche ed elettrochimiche) abbiano cercato di sottrarsi al monopolista locale sia esplorando forniture più convenienti da imprese elettriche di zone vicine, sia producendo in proprio. Il fenomeno rimase a lungo limitato perché la rete richiede uno stretto controllo centralizzato per essere mantenuta in sicurezza e a tensione costante, e ciò assicura al monopolista locale un pratico diritto di veto al commercio dei suoi clienti con fornitori terzi. Ma negli anni Ottanta lo sviluppo dell'elettronica ha consentito un controllo molto più flessibile delle reti, e in particolare di conciliare la gestione centralizzata della sicurezza con la molteplicità dei contratti tra diverse parti commerciali, venditori e compratori, rispetto alle quali l'impresa di rete è terza. Il segmento della generazione e vendita di elettricità si è scoperto in grado di organizzarsi come qualsiasi altro settore economico. La liberalizzazione è in realtà la fine di un'eccezione: perché si dovrebbe mantenere una limitazione alla generale libertà d'impresa se non sussistono più le circostanze che la rendevano necessaria?

E qualcosa di simile è accaduto nel settore del gas naturale, ma con la differenza dell'impossibilità di «produrre» il gas in qualsiasi località. In realtà per sviluppare l'offerta di gas ove c'è domanda sono necessari investimenti, tempi e costi molto maggiori che nel caso dell'energia elettrica: dondè la più stretta integrazione tra l'estrazione del gas dal sottosuolo e la costruzione e gestione dei gasdotti che lo portano alle zone di consumo.

Nella trattazione che segue saranno illustrati: la riforma in Europa e in Italia; il dilemma pubblico-privato e i compiti della regolazione; il regime delle reti; le esigenze del servizio pubblico; il problema di conciliare sicurezza e competitività del sistema, tenu-



to conto degli obiettivi di sostenibilità ambientale; per concludere con alcune indicazioni operative.

Gli aspetti della politica energetica che sono trattati qui sono quelli maggiormente connessi con i problemi infrastrutturali, coerentemente con il resto del volume; non saranno quindi approfonditi gli altri aspetti, come ad esempio quello delle politiche ambientali e in particolare le misure per contenere le emissioni climalteranti.

## 2. Le scelte europee

Oltre alla naturale evoluzione economica, oltre all'opportunità di ampliare lo spazio della libertà di scelta del consumatore e lo spazio d'iniziativa imprenditoriale, l'Europa aveva una peculiare ragione per aprire i mercati: era questo infatti l'unico modo di superare i confini degli Stati nazionali e costruire il mercato unico, essendo impensabile l'instaurazione di un regime monopolistico comune a livello europeo.

L'impulso alla riforma viene dal programma di completamento del Mercato interno di beni e servizi, avviato con il Libro Bianco del 1985 e l'Atto Unico europeo del 1986. Il programma di riforma settoriale prende corpo a partire dal 1996 con la direttiva elettricità 96/92 e quella gas 98/30. Questo primo pacchetto è risultato insufficiente ed è stato rafforzato con le direttive 2003/54 e 2003/55, oltre ai regolamenti 1228/2003 e 1775/2005 per gli scambi transfrontalieri<sup>2</sup>.

La riforma impone l'esistenza di un'autorità di regolazione che le direttive del 2003 definiscono nelle sue caratteristiche minime di operatività e indipendenza. In Italia l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha operato dal 1997<sup>3</sup>. L'esigenza di compiere un

---

<sup>2</sup> Per un'esposizione accurata della normativa europea: P. Cameron, *Legal Aspects of EU Energy regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2005. Per una descrizione comparata degli aspetti economici L. De Paoli, *The Electricity Industry in Transition*, Roma, Franco Angeli, 2001.

<sup>3</sup> Cfr. Autorità per l'energia elettrica e il gas, Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, vari anni, sul sito Internet [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it).

passo ulteriore, evidenziata dall'indagine condotta dalla Direzione generale della Concorrenza (CE-Dg Comp, 2006) ha condotto la Commissione a formulare nel settembre 2007 un pacchetto di ulteriori proposte, il cosiddetto Terzo Pacchetto, oggetto di faticose trattative ed approvato, con varie modifiche, il 21 aprile 2009.

### 2.1. La liberalizzazione

Perno della riforma sono la libertà di produzione e offerta dei servizi energetici, la corrispondente libertà di scelta del fornitore da parte del consumatore e il diritto di accesso degli operatori all'uso delle reti in condizioni di parità (l'accesso dei terzi alle reti indicato con l'acronimo Tpa o *third party access* che corrisponde all'espressione *open access* utilizzata in America e generalmente per le telecomunicazioni). Il diritto di accesso è garantito dal corrispondente obbligo di concederlo, imposto ai gestori delle reti: sia quelle di lunga distanza (la rete di trasmissione elettrica ad alta tensione e la rete di trasporto del gas ad alta pressione), sia quelle di distribuzione locale.

Caratteristica dell'approccio europeo, rispetto alle analoghe liberalizzazioni nel resto del mondo, è l'estensione del regime di scelta e concorrenza alla fornitura al dettaglio e quindi l'estensione della disciplina riguardante l'accesso dei terzi anche alle reti locali. La scelta non era obbligata dato che la pressione irresistibile alla liberalizzazione riguardava i grandi operatori e poteva essere soddisfatta anche lasciando in regime monopolistico il segmento del dettaglio. D'altra parte l'obbligo di dare l'accesso anche alle reti locali garantendo parità di trattamento ai concorrenti impone una ristrutturazione delle imprese e una disciplina di regolazione che sono complesse e costose. Qualcuno sostenne che era conveniente evitarle, o almeno procrastinarle e limitare la liberalizzazione dell'energia elettrica ai mercati all'ingrosso.

Così è stato, ad esempio, in gran parte degli Stati Uniti. L'apertura dei mercati al dettaglio si è andata poi gradualmente diffondendo, spesso accompagnata da misure di protezione per i consumatori: dove queste sono mancate, i risultati non sono sta-

ti sempre lusinghieri<sup>4</sup>; si lamenta la mancanza di un quadro federale omogeneo<sup>5</sup>.

In Europa la direttiva elettrica 96/92 prevedeva che gli Stati membri potessero optare per un modello di liberalizzazione limitata al segmento ingrosso; in tal caso i governi avrebbero individuato un soggetto che servisse in esclusiva i piccoli clienti rifornendosi nel mercato concorrenziale all'ingrosso (il cosiddetto «acquirente unico»). Ma le direttive del 2003 hanno accantonato l'opzione, peraltro generalmente non utilizzata nel recepimento degli Stati membri, e confermato la liberalizzazione totale da completare entro il 1° luglio 2007.

Il modello europeo comprende quindi la liberalizzazione anche al dettaglio. Probabilmente il maggior sforzo iniziale viene ripagato con la libertà di scelta che molti consumatori apprezzano e con un orientamento alla concorrenza nell'offerta attraverso campagne pubblicitarie per l'acquisizione di clienti, che esercita un effetto pro-concorrenziale sullo stesso mercato all'ingrosso. D'altra parte, l'inedito sforzo tendente ad introdurre la liberalizzazione al dettaglio ha sicuramente creato aspettative di diminuzione dei prezzi, poi spesso deluse.

## 2.2. Le reti

Il regime proprietario delle reti è vario in Europa (pubblico, privato, misto) e non incide sulla disciplina.

Per dare sostanza al diritto-obbligo di accesso dei terzi alle reti è necessario imporre una separazione delle reti dalle imprese verticalmente integrate cui storicamente appartenevano. Le ragioni sono tre, e configurano i vari aspetti del conflitto d'interessi che si determina quando la stessa impresa gestisce una rete in esclusiva e

al tempo stesso la utilizza assieme ai suoi concorrenti:

a) l'impresa ha interesse a caricare una gran parte dei costi (in particolare i costi comuni la cui allocazione è almeno in parte discrezionale) sul servizio di rete e farseli coprire dalla tariffa che tutti gli utilizzatori pagano, in modo da trovarsi avvantaggiata nella competizione sul mercato dell'energia: è l'ipotesi di «sussidio incrociato»;

b) l'impresa può ostacolare l'uso della rete da parte dei concorrenti, utilizzando allo scopo il proprio controllo sugli aspetti tecnici di sicurezza e sulla gestione delle congestioni che spesso si verificano data la necessità di fronteggiare la domanda in tempo reale, soprattutto per l'elettricità che non offre alcuna possibilità di stoccaggio;

c) l'impresa che abbia una posizione dominante in un'area può frenare la realizzazione di nuove tratte di rete o il rafforzamento di quelle esistenti, che faciliterebbero la concorrenza; a tal fine possono riuscirle utili le resistenze locali e ambientaliste che sempre sorgono di fronte ai progetti di costruzione di nuove infrastrutture; non si vuol dire che le imprese dominanti si adoperino per fomentare queste opposizioni, ma si può ritenere che non compiano tutti gli sforzi possibili per prevenirle e superarle; questo è un rischio maggiore nei Paesi in cui tale resistenze sono endemiche (l'Italia è tra questi, ma non è l'unica).

La questione è stata al centro delle controversie sulla riforma. La separazione (*unbundling*) è stata imposta gradualmente, più rigorosa per le reti a lunga distanza (nel gergo del settore: «trasmissione» di elettricità, «trasporto» di gas) e meno rigorosa per le reti locali («distribuzione» di elettricità e gas).

Va ricordato che i servizi di rete sono connessi con i servizi di sistema. La gestione della rete riguarda il mantenimento in buono stato dell'infrastruttura e quindi non solo la manutenzione ma un controllo continuo, come quello che è necessario per evitare che fili elettrici o i trasformatori si surriscaldino. La gestione del sistema invece riguarda gli interventi che assicurano la stabilità della tensione elettrica e della pressione del gas, come è necessario per garantire l'operatività e la sicurezza del sistema: quindi una pianificazione dei flussi («dispacciamento») per verificarne la loro compatibilità con la capacità della rete, e un continuo adattamen-

---

<sup>4</sup> Cfr. B. Alexander, *An Analysis of Residential Energy Markets in Georgia, Massachusetts, Ohio, New York and Texas*, 2002, <http://neaap.ncat.org/experts/partone.htm>.

<sup>5</sup> Per una rassegna sintetica cfr. F. Sioshansi Sioshansi, *Competitive Electricity Markets: Questions remain about Design, Implementation, Performance*, in «The Electricity Journal» 2008, n. 2, pp. 74-87.

to dei flussi stessi per risolvere le incoerenze tra offerta e domanda e il loro scostamento dalle quantità pianificate («bilanciamento»). È proprio a causa dei servizi di rete per la gestione del sistema che si è a lungo ritenuto impossibile un mercato dell'energia; oggi invece la gestione delle reti è compatibile con l'esistenza ed il funzionamento di mercati concorrenziali dell'energia grazie alla possibilità di gestire su piattaforme elettroniche un'enorme quantità di contrattazioni in tempo brevissimo, comprese le procedure competitive per bilanciare domanda e offerta o per selezionare gli accessi in caso di scarsa capacità delle reti (aste in tempo reale o quasi). L'evoluzione di una moderna gestione del sistema comporta lo sviluppo di queste piattaforme e delle modalità contrattuali idonee, e continua a includere una possibilità residuale di interventi diretti coercitivi del gestore del sistema sulle quantità di energia (elettricità o gas) immesse e prelevate. È evidente che i servizi di sistema contengono una dose di discrezionalità, anche in ragione della loro complessità tecnica, e devono quindi essere affidati a un soggetto che non li utilizzi per discriminare a favore di un soggetto che svolge attività commerciale (tipicamente l'unità dedicata al commercio dell'energia nella propria stessa impresa o nel proprio gruppo industriale).

Per tutte le reti si è ritenuto inizialmente sufficiente imporre la separazione contabile, atta a evitare il problema a). Per fronteggiare i problemi b) e c) la direttiva 96/92 imponeva una separazione «funzionale», cioè dipartimentale entro la stessa società, per la sola rete di trasmissione dell'elettricità. Con le direttive del 2003 la separazione è stata rafforzata imponendo alle grandi reti (sia elettriche che del gas) e anche alle reti di distribuzione locale (con l'eccezione delle imprese di piccola dimensione) una separazione «legale», cioè la costituzione di una società apposita sia pure controllata.

Il «terzo pacchetto» cerca di rafforzare ulteriormente la disciplina, dopo che un'accurata ricognizione operata dalla Direzione generale della concorrenza<sup>6</sup> ha mostrato la permanenza di ostaco-

---

<sup>6</sup> Commissione Europea – Dg-Comp, *Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors*, Final Report, SEC(2006)1724.

li all'instaurazione di un regime concorrenziale. La Commissione si è orientata a imporre, almeno per le grandi reti, la separazione più radicale cioè quella proprietaria (*ownership unbundling*): la società della rete deve non solo essere distinta ma avere azionisti diversi da qualsiasi società che svolge attività commerciali nel settore. La proposta è da sempre fortemente osteggiata sia dalla maggior parte delle grandi imprese sia da un blocco importante di governi di Stati membri, che comprende quelli tedesco e francese. La Commissione ha quindi offerto, nel terzo pacchetto, un'alternativa consistente nel lasciare la proprietà della rete all'impresa energetica e affidarne la gestione (delicato compito che comprende il controllo dei flussi e il governo delle congestioni) ad una società che l'impresa energetica non possa controllare, pur essendo azionista (il cosiddetto *Independent System Operator*, Iso). Ma i governi contrari hanno ribadito la loro posizione con una controproposta che consente di mantenere la semplice separazione legale con l'aggiunta di vincoli alla società della rete: incompatibilità dei dirigenti, trasparenza della *governance*, obblighi di rendicontazione, stretto controllo dell'autorità di regolazione.

Il compromesso successivamente raggiunto tra Consiglio europeo, Commissione e Parlamento, definitivamente approvato il 21 aprile 2009, ha confermato che la separazione proprietaria sarà solo una fra tre opzioni possibili, accanto all'Iso e alla nuova opzione dell'operatore di trasporto indipendente (Ito), soggetto a controlli rafforzati.

Inoltre è stata aggiunta qualche misura per impedire che le grandi imprese integrate – specie quelle esterne all'Ue – vadano ad acquistare le reti di altri Paesi (misure ovviamente sostenute dai governi olandese, polacco, danese, spagnolo e portoghese cioè dei Paesi ove un tale acquisto appare possibile).

Si conferma con il terzo pacchetto una costante delle riforme in questo campo: se le misure strutturali sono blande, diventa necessario imporre regole di comportamento e di sorveglianza più pesanti. Ma per valutare l'adeguatezza delle misure approvate è opportuno uno sguardo ai mercati dell'energia.

### 2.3. I mercati dell'energia

Le attività diverse da quelle di rete e di sistema (quindi la generazione di elettricità, l'estrazione e importazione del gas, il commercio all'ingrosso e al dettaglio di entrambi) sono aperte all'iniziativa imprenditoriale e dovrebbero essere organizzate in mercati concorrenziali. Gli scostamenti dal modello concorrenziale dovrebbero costituire casi eccezionali, oggetto di interventi di una autorità per la concorrenza nazionale o europea. Ma la riforma muove da un assetto che è caratterizzato da monopoli nazionali o locali e in cui è la concorrenza a costituire l'eccezione, almeno all'inizio. Una evoluzione verso la concorrenza non è il frutto immediato di una rimozione di vincoli normativi: la *deregulation* non fa miracoli. Vi sono difficoltà alla diffusione della concorrenza maggiori che in altri settori: l'impossibilità di costituire scorte di energia rende il cliente restio ad abbandonare il fornitore abituale finché non è ben certo che la fornitura sarà regolare e ininterrotta; solo il fornitore storico conosce la curva temporale di prelievo del cliente e sa come fronteggiarla; gli investimenti necessari per servire i clienti (la costruzione di centrali elettriche, la stipula di contratti pluriennali internazionali per l'acquisto del gas) sono ingenti e determinano gravi perdite se lo sviluppo delle vendite non segue il profilo previsto. Ciò accade soprattutto fino a che mancano mercati all'ingrosso ben sviluppati e dotati di elevata liquidità, in cui si possano collocare le forniture eccedenti o ai quali si possano ricorrere per acquistare le ulteriori quantità di energia necessarie per soddisfare la domanda. Ma i mercati all'ingrosso si sviluppano solo in un contesto di concorrenza, ciò che evidenzia un circolo vizioso avverso alla riforma.

Gli strumenti della politica per superare il circolo vizioso sono due.

Uno è lo smembramento dell'impresa dominante. Lo hanno praticato gli inglesi con la loro riforma elettrica del 1990, la cui caratteristica principale è stata non la privatizzazione per sé, ma lo smembramento dell'ente nazionalizzato con il separato collocamento in borsa di una società per la grande rete e di numerose società per la generazione da un lato e per la distribuzione e vendita locale dall'altro.

L'altro strumento è l'allargamento del mercato, con l'integra-

zione di mercati nazionali o locali in più ampi mercati regionali o addirittura nel grande mercato continentale: ciò abbassa automaticamente la quota di mercato dell'impresa dominante. Questa è stata la scommessa comunitaria per l'area continentale: il mercato interno europeo è lo strumento per garantire la concorrenza e può condurre ad un mercato concorrenziale anche senza una cura drastica come quella adottata nel Regno Unito, per la quale non vi sarebbe comunque un consenso politico sul continente a causa di un atavico attaccamento dei governi ai campioni nazionali.

In generale i mercati all'ingrosso sono oggi liberi e funzionanti. I sistemi tariffari sono stati largamente smantellati per dar luogo a prezzi di mercato. L'uso politico dei prezzi dell'energia è riconosciuto come del tutto incompatibile con la liberalizzazione e le sue ragioni storiche, se ancora valide (in materia di politica regionale o industriale; ma quanta inerzia nelle politiche!), possono essere certamente soddisfatte con strumenti meno invasivi. Ma l'opera non è compiuta. Restano in vigore tariffe per i settori ad elevato consumo di energia (ad esempio in Spagna), evidentemente contrastanti con le direttive e persino con il trattato europeo.

La riforma è incompleta anche nel segmento del dettaglio. In buona parte d'Europa sono state mantenute in vigore tariffe regolate e regimi di tutela per i clienti domestici: secondo un Rapporto dei regolatori europei<sup>7</sup> a metà 2008 ciò si applicava in 15 Paesi Ue per l'energia elettrica e 13 per il gas; tra questi l'Italia.

A volte questi regimi sono così estesi e così convenienti da rendere difficile l'entrata di nuovi operatori. I prezzi amministrati non coprono il costo dell'acquisizione dei clienti da parte di un'impresa che entra nel mercato, e quindi contribuiscono a consolidare la posizione dell'impresa dominante, che volentieri accetta una regolazione che di fatto le garantisce un riparo dai concorrenti e quindi una riduzione del rischio. Inoltre l'impresa principale avrà modo di far valere la benemerita acquisita quando si

---

<sup>7</sup> Ergeg *Status Review of End-User Price Regulation as of 1 July 2008*, disponibile su [www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER\\_HOME/-EER\\_PUBLICATIONS/CEER\\_ERGEG\\_PAPERS/Customers/Tab/E08-CPR-21-05\\_End-UserPrices\\_11%20Mar%2009.pdf](http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/-EER_PUBLICATIONS/CEER_ERGEG_PAPERS/Customers/Tab/E08-CPR-21-05_End-UserPrices_11%20Mar%2009.pdf).

tratta di ottenere l'appoggio del governo in occasione di qualche fusione o acquisizione societaria, in patria o all'estero. Dal punto di vista dei regolatori è ovvio che la liberalizzazione deve essere vantaggiosa per i consumatori, ed sarebbe pericoloso lasciare i clienti senza protezione di fronte ad operatori dominanti o comunque oligopolisti; per ragioni simili, la situazione non è diversa oltreoceano<sup>8</sup>.

Il problema diventa più complesso quando i prezzi regolati sono fissati a livelli inferiori ai costi medi di produzione. Se l'impresa dominante è pubblica, potrebbe essere fondata l'accusa di aiuto di stato, perseguibile come comportamento anticoncorrenziale. Ma il confronto tra tariffe e costi è assai difficile concettualmente. Essendo predominante nella generazione elettrica il costo fisso degli impianti, il costo medio dell'unità prodotta non è un dato certo ma dipende in grande misura dalla quantità di prodotto su cui grava l'ammortamento degli impianti, quindi dalla durata del periodo di ammortamento. Inoltre la domanda di elettricità è molto irregolare nel tempo, essendo elevata nelle ore di punta e bassa di notte. È ragionevole che un'impresa elettrica venda energia notturna a un prezzo basso, anche inferiore al costo medio purché superiore al costo del combustibile impiegato (costo variabile) e carichi i costi fissi sull'energia venduta di giorno, quando il mercato sopporta prezzi più alti: in questo modo la misura di costo medio diventa ancor meno oggettiva.

Esemplare il caso della Francia, probabilmente il Paese più restio alla liberalizzazione in Europa. La tariffa domestica francese è mantenuta bassa con provvedimenti amministrativi, e rende praticamente impossibile l'entrata di concorrenti. Questa tariffa è sopportabile dall'impresa statale Electricité de France (Edf) la cui energia nucleare ha costi molto bassi grazie alla scelta lungimirante operata in passato costruendo molte centrali con il vantaggio di notevoli economie di scala; grazie anche al presumibile sussidio insito nel finanziamento statale alla ricerca nucleare; e grazie infine al prolungamento in vita di centrali ormai ammortizzate. Que-

---

<sup>8</sup> B. Alexander, *An Analysis of Residential Energy Markets in Georgia, Massachusetts, Ohio, New York and Texas*, cit.

ste condizioni non sono oggi replicabili da alcun concorrente, anche perché le precauzioni di sicurezza oggi adottate rendono le nuove centrali molto più costose. Lo Stato francese, anziché incassare i frutti di questa situazione vantaggiosa sotto forma di dividendi e valore delle azioni di Edf, li destina alla riduzione delle tariffe dei piccoli consumatori domestici e non (ed anche dei prezzi praticati da Edf a grandi consumatori industriali, ma questi sono contratti il cui prezzo non viene reso pubblico). Per favorire il consumatore invece del contribuente, lo Stato francese di fatto chiude il mercato alla concorrenza<sup>9</sup>.

Nonostante tutto, i mercati energetici europei funzionano e si sviluppano: certamente quelli all'ingrosso e in alcuni Paesi anche quelli al dettaglio; più vivacemente quelli elettrici e più lentamente quelli del gas.

Le contrattazioni all'ingrosso si svolgono per la maggior parte sulla base di contratti bilaterali tra venditore e compratori che mantengono un velo di riservatezza sul prezzo e le altre condizioni. Percentuali minoritarie delle transazioni avvengono nei mercati regolamentati, o borse. Queste svolgono una funzione essenziale: facilitano l'incontro con una controparte anche a operatori meno consolidati; forniscono alle parti che hanno contratti a lungo termine l'opportunità di modificare le forniture già pattuite per tener conto di nuove circostanze; rendono pubblici i loro prezzi,

---

<sup>9</sup> Consapevole del problema e del rischio di una procedura d'infrazione comunitaria, il governo francese ha chiesto suggerimenti a un'autorevole Commissione. La vicenda non è conclusa. Cfr., *Rapport de la commission présidée par Paul Champsaur sur l'organisation du marché de l'électricité*, aprile 2009, disponibile alla pagina: [http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id\\_article=4864](http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=4864).

La consapevolezza dei vantaggi che offre un parco di impianti nucleari in funzione contribuisce ad alimentare lo scetticismo storico dei francesi verso la liberalizzazione dell'energia, indipendentemente dal colore politico dei governi. Tuttavia, anche in Francia la liberalizzazione appare oggi un'opportunità piuttosto che una costrizione, consentendo alle imprese francesi una forte espansione all'estero; mentre recenti difficoltà produttive delle centrali nucleari hanno portato anche ad apprezzare sia i contributi dei produttori di altri Paesi, sia le tecnologie più flessibili.

che assumono un ruolo di riferimento per tutte le transazioni.

Le borse dell'elettricità si sono sviluppate più per iniziativa degli operatori che dei governi, interessando aree omogenee: una borsa serve l'area scandinava, una la penisola iberica, un'altra le isole britanniche, un'altra l'Italia, ove il Gestore del Mercato Elettrico è una società pubblica prevista dalla legge. Nella grande pianura continentale ci sono tre borse principali (francese, tedesca, olandese) e alcune secondarie (belga, austriaca): i loro prezzi sono vicini e si muovono in parallelo, indicando un'effettiva trasmissione degli impulsi e lasciando pensare ad una prossima graduale unificazione delle istituzioni. Le transazioni riguardano principalmente le consegne di elettricità del giorno successivo, ma si sviluppano anche scambi riferiti a tempi più brevi (mercato per i servizi di dispacciamento) così come mercati a termine per consegne differite; gradualmente crescono i mercati dei derivati che consentono coperture contro il rischio di variazioni dei prezzi e rendono meno necessari i contratti a lungo termine.

Le borse del gas sono meno sviluppate per ora, seguendo con ritardo il percorso tracciato dalle borse dell'elettricità.

L'attesa (esagerata) di una caduta dei prezzi per effetto della liberalizzazione è andata delusa. La principale ragione è l'andamento dei prezzi mondiali del petrolio e, conseguentemente, di tutte le forme di energia: se la crescita della domanda in Cina e India e la restrizione dell'offerta per la guerra in Iraq fanno salire il prezzo del petrolio, sale anche il prezzo del gas e quello del carbone, e questi trascinano il costo di produzione dell'elettricità; qualsiasi aumento di efficienza che possa essere introdotto dalla concorrenza in Europa viene travolto e nascosto dalla ben più grande oscillazione del prezzo della materia prima.

Alla piena riuscita della liberalizzazione si sono opposte le numerose strozzature della rete ai confini degli Stati nazionali, e particolarmente in corrispondenza delle barriere geografiche; il controllo delle imprese storiche sulle reti e in generale la struttura oligopolistica dei due settori con poche imprese in grado di esercitare un notevole potere di mercato; la permanenza di differenze nelle normative e nella prassi di regolazione; l'ondata di fusioni e acquisizioni che ha fatto crescere le imprese mentre si ampliavano i mercati.

La funzione indispensabile dei mercati non è più in discussione. Rimane tuttavia aperto il dibattito circa la l'opportunità di affidare esclusivamente al mercato anche le decisioni di investimento e quindi di soddisfacimento della domanda a lungo termine: c'è chi dubita della capacità di un sistema di imprese private, o operanti con criteri privatistici, di guardare lontano, garantendo che ci sarà la capacità produttiva necessaria. Analogamente si osserva che il mercato, in assenza di incentivi, potrebbe perdere le occasioni per sviluppare tecnologie nuove che divengono economiche solo su larga scala o in tempi lunghi.

#### 2.4. *Le imprese*

Non si era previsto l'impetuoso movimento di concentrazione che ha investito l'industria energetica continentale.

In generale si può notare che il movente forse principale della concentrazione dell'industria energetica europea, l'esistenza di importanti economie di scala, è stato sottovalutato nel periodo di maggiore entusiasmo della liberalizzazione. Si ritenne che l'avvento di tecnologie efficienti anche a piccola scala, soprattutto le centrali a ciclo combinato a gas, aprisse le porte ad una concorrenza assai diffusa. Ma lo sviluppo della generazione elettrica a gas ha reso la liberalizzazione del settore elettrico più dipendente da quella del gas, che a sua volta è più difficile per la crescente distanza dei giacimenti e rischiosità dell'estrazione. Inoltre si è sottovalutata l'importanza degli «effetti di portafoglio»: conviene ai fornitori dotarsi di un vasto portafoglio di clienti, per ridurre la variabilità e imprevedibilità della domanda e in particolare le curve temporali di carico; ugualmente conviene loro dotarsi di un vasto portafoglio di centrali per ridurre i rischi di indisponibilità di ciascuna fonte e meglio assortire il mix tra costi fissi e variabili.

E possibile peraltro che la concentrazione sia andata e stia andando oltre quanto richiesto dalle economie di scala a livello industriale e sia da ascrivere a convenienze a livello di potere di mercato e di accesso ai mercati finanziari: in altri termini, sia andata oltre il livello in cui c'è vantaggio per l'efficienza del sistema e sia ormai nella zona in cui l'interesse è solo dell'impresa stessa o di alcuni dei suoi *stakeholders*. Più un'impresa è grande e meno è

scalabile; le imprese capaci di generare un importante *cash flow* devono affrontare la richiesta degli azionisti di distribuirne gran parte come dividendo o riacquisto di azioni proprie, a meno di trovare occasioni di investimento interessanti nello stesso settore; i manager prediligono la crescita e hanno un forte incentivo a coglierne o crearne le occasioni.

Le concentrazioni sono di due tipi: quelle per consolidare una posizione dominante all'interno di un Paese e quelle per espandere un'impresa oltre la base storica nazionale rendendola presente in altri Paesi. Una strategia volta a creare un mercato europeo concorrenziale dovrebbe vietare le prime e agevolare le seconde, eventualmente condizionandone l'approvazione al ridimensionamento della posizione dell'impresa nel Paese d'origine. Così ha fatto la Commissione europea quando ha consentito le acquisizioni di Edf (Francia) in Germania (Enbw) e Spagna (Hydrocanta-brico), ponendo condizioni compensative in Francia (forse timide, ma nella giusta direzione).

Invece il governo tedesco ha approvato dapprima la fusione tra due grandi imprese elettriche nazionali (Veba e Viag) per costituire E.On e poi l'assorbimento di Ruhrgas da parte di E.On, superando la decisione contraria dell'autorità nazionale per la concorrenza e approfittando della presunta incompetenza della Commissione europea per via della scarsa diffusione delle due imprese interessate fuori dalla Germania (i parametri usati per la delimitazione delle competenze tra istituzioni nazionali ed europee sono molto discutibili): in questo modo si è resa possibile un'operazione di consolidamento di un campione nazionale del maggiore Paese europeo che è anche la maggiore impresa europea del settore. Forte della base domestica, E.On si è lanciata poi in una campagna molto aggressiva di acquisizioni in giro per l'Europa.

In generale i governi nazionali hanno operato a favore delle imprese nazionali e dei loro consolidamenti domestici e non. Così il governo italiano ha bloccato (*in extremis*, quindi in modo acrobatico) l'acquisizione di Edison da parte di Edf. Il governo francese ha fatto di più: ha bloccato l'acquisizione di Suez da parte di Enel con l'annuncio spettacolare, da parte del presidente del consiglio, di una fusione della stessa Suez (francese privata) con Gaz de France (statale) e ponendo così in atto un'inedita nazionalizzazio-

ne (che riguarda, più che il sistema energetico francese, l'industria elettrica belga, dato che Suez controlla Electrabel). Infine il governo spagnolo ha cercato dapprima di promuovere un'acquisizione nazionale di Endesa da parte di Gas Natural, poi di bloccare la scalata operata da E.On, poi di condizionare quella operata da Enel ad un accordo con un socio spagnolo (Acciona), peraltro poi uscito dalla *joint venture*. Contrasta l'atteggiamento del governo inglese che ha consentito l'acquisizione estera di gran parte dell'industria elettrica britannica.

In genere, passato l'entusiasmo per le privatizzazioni, la ripresa di controllo – o almeno il collateralismo – dei governi nazionali rispetto all'industria energetica è un fenomeno globale, con poche eccezioni, ed è stato particolarmente pronunciato nei limitrofi settori del petrolio e del gas<sup>10</sup>.

Talvolta i governi sembrano più zelanti del necessario. Negli ultimi due anni il governo tedesco si è ostinato ad affossare la proposta della Commissione sulla separazione delle reti, ma nello stesso tempo la maggiore impresa tedesca (E.On) annunciava l'intenzione di cedere la propria rete elettrica e la seconda impresa (Rwe) quella del gas. Evidentemente le attività che operano su mercati liberi, nella produzione e nella vendita (e i giacimenti di gas) sono più redditizie di una rete soggetta a tariffe regolate.

Questo episodio permette di sottolineare il ruolo importante svolto nel processo dai mercati finanziari, accanto a governi e regolatori. Sui mercati finanziari operano soggetti che preferiscono profitti elevati anche accompagnati da un livello di rischio ed operano istituzioni finanziarie che preferiscono tariffe magari non molto remunerative ma certe. Per questo, i mercati finanziari si sono in generale rivelati importanti sostenitori dell'*unbundling*, che garantisce minore conflittualità con i regolatori ed una chiara divisione dei compiti delle imprese che facilita la valutazione delle prestazioni.

Si delinea dunque un oligopolio europeo. Un oligopolio può

---

<sup>10</sup> D. Helm, *States and Markets in the Energy Sector*, Energy Charter Policy Conference – The Challenges of a Changing International Energy Market, Vienna, 8 novembre 2007.

essere collusivo come l'Opec o presentare aspetti di forte concorrenza, pur in presenza di accordi parziali, come quello che caratterizza l'industria automobilistica mondiale. La natura dell'oligopolio energetico europeo è ancora in via di definizione. Sicuramente esso è formato da imprese che godono spesso di un notevole potere di mercato, sia per l'inerzia dei clienti, sia per la persistenza di congestioni nelle interconnessioni.

L'oligopolio può avere sviluppi differenti nell'elettricità e nel gas per l'importanza della dipendenza estera nel gas, per l'effetto di quanto riescono a fare i nuovi entranti. La via che sarà imboccata dipende largamente dai governi e da tutte le istituzioni pubbliche. Qui conta la regolazione e soprattutto conta la politica.

### 3. L'attuazione in Italia

Le direttive sono state recepite in tutti i Paesi non proprio tempestivamente ma senza gravi ritardi, e l'Italia è stata tra i migliori nei tempi e nell'utilizzazione delle opzioni, scegliendo in generale le modalità più efficaci.

#### 3.1. La liberalizzazione

Elettricità e gas in Italia non sono mai stati due monopoli in senso proprio. Aziende locali sono sempre esistite, resistendo alla nazionalizzazione elettrica del 1962 e alla creazione dell'impero Eni nel gas, ma integrandosi nei rispettivi sistemi nazionali. La nazionalizzazione elettrica ha anche rispettato l'autoproduzione elettrica delle imprese industriali. Quando la capacità dell'Enel di coprire il fabbisogno nazionale fu messa a rischio dalla chiusura del nucleare nel 1987 e dalle difficoltà locali alla costruzione di centrali a carbone, si fece ricorso ai privati con una legislazione (legge 9/1991) intesa a incentivare nuove centrali a fonti rinnovabili o a tecnologia avanzata, da chiunque costruite. In sede attuativa l'incentivo venne troppo generosamente accresciuto (provvedimento Cip n. 6/1992) e importanti gruppi privati si gettarono nella generazione di elettricità utilizzando i siti di fabbriche dismesse e i talvolta anche i residui di lavorazione, trasformando l'ormai famoso Cip 6 in uno strumento di risanamento di aziende

in difficoltà o in una fonte di rendite. L'Enel stessa ne ha fatto ampio uso. Una volta creata un'importante capacità di produzione privata, era naturale consentire la vendita diretta di questa produzione a grandi clienti industriali, anche diversi dall'impresa proprietaria dell'impianto. Similmente nel settore del gas, ove nessuna nazionalizzazione fu mai decisa e la posizione Eni era solo quella di un produttore «d'interesse nazionale», imprese proprietarie di giacimenti (come Edison) avevano un'attività già consentita e avviata e una loro rete locale, e la novità fu che acquistarono il diritto di avvalersi del trasporto sulle reti Eni-Snam, precedentemente consentito solo a discrezione del proprietario delle reti.

La liberalizzazione imposta dalle direttive europee e attuata con i decreti delegati Bersani (1999) e Letta (2000) venne quindi a rafforzare giuridicamente e politicamente una tendenza avviata<sup>11</sup>.

La trasformazione ebbe in Italia un'altra importante componente: la cessione (parziale in questo settore) di imprese pubbliche che si rese necessaria nel quadro del risanamento della finanza pubblica. La politica delle privatizzazioni ebbe inizio con la svolta verso la riduzione del disavanzo e del debito nel 1992-93; non si poteva accettare che le cessioni di imprese di servizi di pubblica utilità conducessero alla formazione di monopoli privati, ed esse furono quindi condizionate all'apertura dei rispettivi mercati e soprattutto ed in modo esplicito all'istituzione di un'autorità di regolazione (legge 474/1994).

---

<sup>11</sup> Tra le numerose descrizioni della liberalizzazione italiana dell'energia e della relativa regolazione si vedano: A. Biancardi A. e F. Fontini, *Liberi di scegliere? Mercati e regole nei settori dell'energia*, Bologna, Il Mulino – AREL, 2005; F. Vetrò, *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Torino, Giappichelli, 2005; E. Bruti Liberati, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, Giuffrè, 2006; R. Creatini, *Il settore dell'energia: come liberalizzare in modo energetico?* in F. Pammolli, C. Cambini e A. Giannaccari, *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007; e inoltre le relazioni annuali dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.



### 3.2. La liberalizzazione del gas è più difficile

I mercati europei del gas naturale sono stati creati in epoca più recente rispetto a quelli elettrici e risentono di alcune caratteristiche specifiche del settore. Il gas non si produce come l'elettricità costruendo una centrale, si estrae in patria o si va a cercare, estrarre o acquistare molto lontano. La seconda modalità prevale ormai anche per i Paesi che hanno avuto importanti produzioni nazionali come l'Italia e, più recentemente e in misura maggiore, il Regno Unito e l'Olanda. Per estrarre e trasportare a lunga distanza il gas occorre fare investimenti importanti e rischiosi.

L'industria elettrica ha tradizionalmente carattere nazionale, quella del gas era già avviata, anche prima dell'ondata di liberalizzazioni, a essere dominata da imprese multinazionali. Il carattere prevalentemente nazionale dell'industria elettrica è favorito sia dalla disponibilità di tecnologie produttive competitive localizzabili quasi ovunque, sia dagli alti costi della trasmissione a lunga distanza in rapporto ai costi di produzione. Al contrario il gas presenta costi di trasporto in rapporto all'energia trasportata inferiori all'energia elettrica, ed è disponibile solo laddove si trovano i giacimenti: quindi si è sviluppato da molto tempo su scala continentale e il commercio transfrontaliero è comune. Si stima che il 60% circa del gas consumato in Europa attraversi almeno una frontiera, mentre ciò vale per meno del 10% dell'energia elettrica.

Ne consegue che il peso della trasmissione, rispetto al valore del prodotto nel caso dell'energia elettrica è in media intorno al 5% del prezzo all'ingrosso, mentre nel caso del gas è intorno al 15%. In pratica, nella catena del valore, la trasmissione internazionale (transito) occupa buona parte del posto che nell'energia elettrica è tenuto dai costi fissi di generazione. Ciò differenzia significativamente l'economia della trasmissione nei due settori.

Per questo la liberalizzazione, con la sua clausola di apertura delle reti all'accesso dei terzi, è traumatica: si presenta come l'imposizione a un'impresa di mettere al servizio dei concorrenti un sistema infrastrutturale e tecnologico che è costato molto sforzo nell'intento di garantire la forza competitiva dell'impresa stessa. Quasi un esproprio. D'altra parte, il gasdotto di transito che per un'impresa è uno strumento per l'approvvigionamento a lunga distanza, per il Paese in cui è collocato è parte dal sistema di tra-

sporto del Paese e non sarebbe tecnicamente o economicamente razionale che ne fosse separato.

Tradizionalmente un mercato europeo continentale riceve il gas da un punto d'origine lontano, con un gasdotto dedicato e commisurato alla fornitura, con contratti a lungo termine *take or pay* tali per cui si paga anche una quota (mediamente intorno all'80%) del gas eventualmente non ritirato. Questo metodo trasferisce a valle le caratteristiche dell'economia dei giacimenti, il cui costo di esplorazione e sviluppo è quasi interamente fisso. Più è alta la percentuale *take-or-pay*, più costosi sono i cali di domanda, per esempio da recessione economica.

Un sistema del genere è generalmente considerato avverso alla concorrenza, specie perché connesso ad un sistema in cui i gasdotti sono interamente riservati a tali contratti e non hanno spazio per i nuovi entranti. Ovviamente la sostituzione di un operatore a un altro si ripercuote su di un sistema rigido di approvvigionamenti e lo mette in crisi.

L'idea di base della liberalizzazione, almeno nella visione prevalente nei documenti della Commissione europea, è quella di passare ad un sistema diverso, basato su contratti flessibili e accesso garantito e regolato alle reti; queste ultime nelle mani di imprese diverse da quelle del gas e finanziate con le tariffe del servizio di trasporto. In questo modo l'adeguatezza degli approvvigionamenti alla domanda non sarebbe più legata alla pianificazione di una sola impresa ma di diverse imprese del gas in concorrenza; l'adeguatezza delle infrastrutture risulterebbe dal comportamento delle imprese di rete orientato alla loro missione di sviluppare il trasporto da cui traggono i loro ricavi, senza interesse per l'esito della concorrenza tra le imprese del gas. Il gas che passa nei tubi potrebbe essere fisicamente lo stesso ma i proprietari e i contraenti potrebbero variare continuamente.

Questo modello ideale si riferisce ai casi concreti degli Stati Uniti e del Regno Unito ove, pur con grandi differenze di storia e di struttura, il trasporto è effettuato da imprese che non operano nel commercio del gas, ci sono mercati del gas liquidi e sviluppati come per le altre *commodities*, vi è minore diffusione di contratti di lungo termine *take-or-pay*.

Mercati di quel tipo sono stati considerati dalla Commissione

europea e dai promotori convinti della liberalizzazione come l'obiettivo della riforma anche nell'Europa continentale, mentre da parte delle maggiori imprese e di altri osservatori si è espressa l'opinione che la radicale diversità dell'area continentale impedisca una tale convergenza. La principale e non eliminabile differenza è la provenienza del gas, che qui non viene da molti giacimenti relativamente vicini alle aree di consumo ma da pochi punti di origine collocati a grande distanza; ne consegue il ruolo essenziale dei grandi gasdotti, investimenti costosi che solo grandi imprese del gas hanno potuto e possono affrontare e rendere meno rischiosi associandoli fin dal momento della progettazione a contratti di fornitura di lunghissimo periodo che ne garantiscano l'utilizzo.

I due punti di vista si stanno avvicinando, anche se molto lentamente. Nel primo è faticoso abbandonare la semplicità del disegno che ne costituisce il fascino; nel secondo è difficile separare la strategia di sistema che mira all'evoluzione dell'assetto attuale da quella dei grandi operatori che giocano un ruolo essenziale ma hanno interesse a modificarlo il meno possibile.

Certamente la gran parte degli operatori e degli osservatori ammette che i contratti di lungo termine, anche con clausole *take-or-pay*, sono uno strumento oggi e ancora per lungo tempo essenziale, senza il quale è difficile assicurare il finanziamento di ingenti investimenti necessari per trasportare il gas a grande distanza; lo stesso vale anche per la catena del gas trasportato via nave allo stato liquido (gas naturale liquefatto, NL), che comporta investimenti altrettanto cospicui tra liquefazione, nave e rigassificazione. L'evoluzione si basa quindi su due obiettivi: l'attenuazione degli aspetti monopolistici del sistema di contratti a lungo termine e lo sviluppo di un mercato ove si scambino partite di gas a breve termine.

Gli aspetti monopolistici vengono attenuati dallo sviluppo delle interconnessioni intra-europee che unifica il mercato e riduce il potere di ciascuna delle grandi imprese. Giova anche l'eliminazione, ottenuta dalla Commissione europea, delle clausole contrattuali che impedivano alle imprese importatrici di gas dalla Russia e dall'Algeria di rivendere il gas in Paesi diversi dal proprio (clausole di destinazione).

Lo sviluppo di mercati a breve rende compatibile la rigidità dei

contratti di fornitura di lungo periodo con la variabilità della domanda dei clienti. Sviluppandosi accanto ai contratti a lungo termine, i mercati a breve introducono una dose di concorrenza tra aree di provenienza e tra operatori, gradualmente costituendo una parziale ma essenziale alternativa agli stessi contratti e l'ingresso di nuovi operatori di carattere commerciale (*traders*).

Un aspetto essenziale di questa evoluzione è la graduale differenziazione degli interessi di un'impresa del gas da quelli di un'impresa che opera nel trasporto. I nuovi grandi gasdotti di adduzione del gas dalle lontane aree di estrazione all'area centrale di consumo restano nelle mani delle imprese che li costruiscono, ma con formule consortili che impongono la collaborazione tra i soci e con un ruolo importante degli Stati che possono impedire comportamenti lesivi della concorrenza; la molteplicità delle provenienze accentua la concorrenza tra l'una e l'altra (la concorrenza tra gasdotti, detta *pipe-to-pipe*); la rete intra-europea, a chiunque appartengano le sue porzioni regionali, partecipa a questo tipo di concorrenza laddove è abbastanza fitta da offrire circuiti alternativi, ma assume sempre più un ruolo di *essential facility* a disposizione di tutti i concorrenti, attraverso una rete di contratti bilaterali tra impresa di rete e impresa utilizzatrice che la regolazione pubblica spinge verso la trasparenza e l'apertura ai terzi, imitando (qui sì è possibile) i modelli americano e inglese.

In questo modo si può coniugare l'imprenditorialità e la competenza tecnica delle storiche imprese del gas con lo sviluppo graduale di nuove imprese dedite esclusivamente al trasporto.

### 3.3. Le reti

La separazione delle reti è stata operata in anticipo e con maggiore incisività rispetto a quanto richiesto dalle direttive. Già con il recepimento delle prime direttive è stata imposta la separazione legale a entrambi i settori, anche per le reti di distribuzione locale (al di sopra di una certa dimensione).

La grande rete di trasmissione elettrica è stata inizialmente riorganizzata secondo un modello di separazione tra proprietà e gestione, cioè mantenendo la proprietà in capo all'impresa integrata già monopolista e conferendo la gestione ad una società nuova, in-

dipendente dalla prima. Così, lasciando la proprietà ad Enel e, per la parte di pertinenza, alle altre società preesistenti, la gestione è stata affidata al Gestore della rete di trasmissione nazionale (Grtn), società posseduta dallo Stato.

Il modello era stato sperimentato negli Stati Uniti, ma in condizioni diverse: società di zone contigue avevano conferito il compito di gestore della rete e del sistema ad una nuova società comune, mantenendo ciascuna la proprietà della sua porzione di rete<sup>12</sup>.

La scelta italiana ha assicurato lo sviluppo di una società indipendente, che naturalmente non è stato immediato essendo presente un'eredità di cultura aziendale legata al monopolio integrato. La società è apparsa subito debole per la mancanza di controllo sulla manutenzione e sullo sviluppo della rete e di un capitale proporzionato alle dimensioni operative. Nel 2003 si è cambiato modello: il Grtn è stato riassorbito dalla società Terna che aveva mantenuto la proprietà della rete entro il gruppo Enel, e Terna è stata parzialmente sottratta a Enel con il conferimento della maggior parte delle azioni al governo e alla Cassa di Risparmio di Roma che a sua volta è dello stato. La percentuale di Terna posseduta da Enel è stata rapidamente abbassata all'attuale 5 per cento.

Oggi si può dire che l'Italia ha realizzato la separazione proprietaria della rete di trasporto dell'elettricità e delle funzioni di gestione del sistema, ma in ultima istanza sia Enel che Terna sono controllate da un unico azionista, il governo. Il governo è una *holding* un po' speciale. In ogni caso finché a livello europeo la separazione proprietaria non viene resa obbligatoria non ci sono problemi di legittimità. Semmai di strategia, come dirò più avanti.

La grande rete del gas è stata assoggettata a separazione legale con la costituzione di Snam rete Gas entro il gruppo Eni. La successiva quotazione e cessione di quote ha mantenuto a Eni il controllo di Snam Rete Gas (Srg). Gli amministratori dell'Eni hanno talvolta dichiarato la propria disponibilità a perdere il controllo, auspicando un analogo comportamento dei grandi concorrenti europei e di fatto condizionando l'una all'altro; in altri casi hanno

escluso l'ipotesi, sottolineandone la rischiosità per l'impresa e per il sistema (la distinzione spesso è implicita).

L'Italia si pone quindi con una disciplina delle grandi reti che, rispetto all'obiettivo della separazione proprietaria, è meno avanzata di quella del Regno Unito, dei Paesi Scandinavi e (per quanto riguarda la rete elettrica) della Spagna; nettamente più avanzata di quella della Germania e di tutti i Paesi con cui l'Italia confina, a cominciare dalla Francia.

### 3.4. *Le imprese e i mercati dell'energia*

Per diminuire il peso dell'impresa dominante sul mercato dell'energia la riforma europea fa conto sull'allargamento del mercato. Ma in Italia il sistema energetico è naturalmente protetto dalle Alpi e dal mare che rendono difficile e costosa l'integrazione in più ampi sistemi europei. Potendo far poco conto sull'integrazione internazionale il legislatore italiano ha agito per creare concorrenza nel mercato interno, con qualche dose di medicina inglese. I decreti di liberalizzazione hanno imposto all'Enel di cedere una quota (poco meno di un terzo) della sua capacità di generazione in modo da contenere la sua quota di mercato al 50 per cento e all'Eni di rispettare un tetto decrescente alla sua quota di mercato fino al 2010. Alla vigilia della scadenza la posizione dominante dell'Eni è ben salda e si è quindi dibattuto in parlamento su una possibile proroga della scadenza; ma i vincoli alle quote di mercato sono strumenti rozzi, adatti al breve termine ma alla lunga facilmente elusi e che rischiano di facilitare comportamenti collusivi.

Le azioni per la separazione delle reti e per la riduzione del potere di mercato dei due operatori storicamente dominanti Eni ed Enel sono andate così oltre il minimo imposto dalle direttive, configurando un caso unico nel continente europeo.

I comportamenti di Enel ed Eni sono stati coerenti con il nuovo contesto: hanno cercato l'espansione all'estero, investendo prevalentemente in imprese elettriche l'Enel, in imprese e in giacimenti di gas l'Eni.

Piano piano la trasformazione del settore si è generalizzata. Le municipalizzate hanno preso la via delle fusioni, l'industria ha

---

<sup>12</sup> G.D. Bachman, C.J.Cicchetti, C.M.Long, *ISOs and Transcos: What's at Stake?*, in «The Electricity Journal» 2000, n. 10, pp.38-50.

espresso nuovi soggetti, grandi imprese estere hanno cercato di mettere piede in Italia, i due vecchi monopolisti hanno attuato invasioni di mercato reciproche.

I mercati all'ingrosso sono stati largamente liberalizzati. La borsa italiana dell'elettricità è ormai collaudata e ha introdotto nell'ottobre 2008 il mercato a termine. Si sta avviando il mercato regolamentato del gas. Lo sviluppo dei mercati organizzati in Italia è stato più lento che altrove, e maggiormente soggetto a vincoli normativi.

L'attesa diminuzione dei prezzi non si è peraltro verificata se non in parte: i prezzi restano superiori a quelli medi europei. Ciò vale specialmente per il prezzo dell'elettricità nel centro-Sud e nelle isole, grazie a persistenti strozzature nella rete che separano i mercati.

#### **4. Pubblico e privato: l'interesse generale e la regolazione**

L'apertura dei mercati (liberalizzazione) e la cessione delle imprese pubbliche (privatizzazione) sono cose ben diverse, anche se si combinano bene. La riforma europea consiste nella liberalizzazione, e lascia gli Stati membri completamente liberi nella scelta tra impresa pubblica e impresa privata, purché non praticino alcuna protezione o discriminazione.

D'altra parte, una volta aperti i mercati, le ragioni per avere un'impresa pubblica si affievoliscono, dato che i comportamenti dei due tipi di imprese, collocate in una comune arena di competizione, finiscono per assomigliarsi. Le imprese pubbliche locali sono costrette a raggrupparsi, quelle nazionali a internazionalizzarsi.

Conviene quindi esaminare dapprima le ragioni per un'azione pubblica specifica in questo settore, vedere le possibilità e i limiti dell'azione tipica che è la regolazione, e tornare infine al dilemma pubblico – privato.

##### *4.1. Le ragioni per una regolazione del settore*

Ci sono due aspetti che distinguono i servizi energetici a rete da un normale settore produttivo e giustificano un particolare intervento pubblico.

Il primo è il monopolio naturale delle reti, che richiede un controllo sulla fissazione del prezzo del servizio di rete e sulle condizioni nelle quali questo servizio viene prestato. La materia è oggetto di legislazione primaria per la fissazione dei principi, di una normativa secondaria e anche un'azione continua di adattamento delle norme stesse, di sorveglianza, di dialogo con i soggetti interessati, di raccolta e pubblicazione di informazioni, di esame paragiudiziale di controversie con eventuale irrogazione di sanzioni: un'attività che va ormai sotto il termine di «regolazione» (termine d'uso internazionale, più semplice di «regolamentazione» e che è venuto a indicare un'attività più ampia rispetto alla scrittura di norme).

Il secondo è quell'insieme di caratteri che tradizionalmente designa il servizio pubblico: il fatto che il servizio è essenziale per la vita quotidiana dei cittadini e per la vita sociale ed economica della comunità. Questi caratteri individuano quelli che oggi si chiamano servizi di pubblica utilità secondo la denominazione delle leggi nazionali, servizi di interesse economico generale secondo la denominazione europea.

In passato e a lungo in molti Paesi le caratteristiche di servizio pubblico sono state il fondamento per giustificare la proprietà pubblica delle imprese (da cui l'ambiguità del termine «servizio pubblico»). Oggi è un cardine del governo europeo dell'economia definire e tutelare l'interesse generale in modo indipendente dal regime proprietario, quindi attraverso obblighi imposti a tutte le imprese che operano in servizi d'interesse generale.

I caratteri che riguardano l'interesse generale non sono così tanti che non si possano elencare e trattare uno a uno, esaminando quali conseguenze hanno sul regime organizzatori del servizio. Mostrando che essi possono essere garantiti a prescindere dal regime proprietario, si eviterà ogni possibile strumentalizzazione dell'interesse generale a vantaggio di interessi pur legittimi ma particolari, come quando i dipendenti delle imprese energetiche pubbliche francesi invocano il *service public* per difendere la proprietà pubblica che garantisce loro regimi contrattuali privilegiati.

Di nuovo, la definizione di diritti e obblighi, la loro traduzione in norme tecniche ed economiche, la sorveglianza, l'adattamento e la risoluzione delle controversie costituiscono, sulla base di prin-

cipi posti dal legislatore, l'attività dell'istituzione di «regolazioni».

#### 4.2. *La regolazione oggi*

La liberalizzazione e la sostituzione di un'impresa unica con un sistema di soggetti e mercati ha reso più necessaria e più complessa la regolazione.

Non c'è più l'impresa pubblica che definiva assieme al suo azionista i traguardi dell'interesse generale. Anche l'impresa di proprietà pubblica oggi adotta un obiettivo di profitto. È la regolazione che deve porre traguardi di comportamento compatibili con l'esercizio dell'attività d'impresa ed anzi far leva proprio sull'orientamento al profitto per conseguire, attraverso disposizioni incentivanti, i risultati socialmente desiderabili.

La regolazione assume quindi un carattere nuovo con la liberalizzazione. Nei confronti dell'impresa di rete essa conserva la tradizionale funzione di fissazione della tariffa, modificandola in relazione al nuovo contesto ed affiancandola alle disposizioni per l'accessibilità e lo sviluppo della rete. Nei confronti degli altri soggetti, salva la residua definizione di tariffe indicative per la salvaguardia dei soggetti più deboli, la regolazione tende ad assomigliare a quella svolta dai «regolatori» dei mercati finanziari, cioè si impernia sulle garanzie di trasparenza, di non discriminazione e di prevenzione degli abusi di potere di mercato nonché sui provvedimenti che mirano a sviluppare mercati efficienti (le «borse» o mercati regolati).

In tutti i Paesi in cui è stata attuata una riforma dei servizi energetici nel senso dell'apertura dei mercati è stato anche istituito un organismo di regolazione distinto e spesso separato dagli uffici governativi. Questi «regolatori» settoriali variamente organizzati e denominati (autorità, commissione, ufficio, agenzia) sono ormai comuni nel panorama delle istituzioni che tutelano l'interesse generale nelle economie di mercato. Si conviene, e le direttive europee del 2003 dicono esplicitamente, che il regolatore dovrebbe essere istituito in modo da essere pienamente indipendente rispetto agli interessi del settore e anche dotato di ampia autonomia rispetto al governo, al fine di mantenere la sua attività al riparo dal-

le oscillazioni dell'opinione politica e dai compromessi che un'autorità politica deve raggiungere quando cerca di rendere compatibili diversi obiettivi e diversi interessi più o meno organizzati. Il compito specifico della regolazione settoriale si ritiene possa essere svolto in modo migliore se posto in capo ad un'amministrazione tecnica che riceve sì dall'autorità politica il mandato e ad essa sempre risponde, ma è autonoma nei modi in cui svolgerlo e non subisce interferenze nell'operatività normale<sup>13</sup>.

#### 4.3. *Le autorità di regolazione europee*

Nei Paesi europei i regolatori dell'energia sono stati istituiti in grande maggioranza nel decennio 1995-2005. I compiti di regolazione sono diversamente definiti nei vari Paesi e sono diversamente distribuiti tra l'istituzione apposita e altre amministrazione, a cominciare dagli uffici del ministro competente: tuttavia la tendenza verso l'istituzione e il consolidamento di autorità indipendenti è stata ed è prevalente in Europa e nel mondo, anche se ha subito qualche contrattacco, specie in Europa continentale dove le autorità indipendenti sono meno coerenti con il sistema giuridico generale e tradizionale. L'orientamento delle istituzioni europee, espresso ancora recentemente nel «terzo pacchetto» comunitario, si muove nel senso di un deciso sostegno al ruolo e all'indipendenza dei regolatori. .

L'azione dei regolatori europei si basa sui poteri degli Stati membri e si inserisce nel contesto normativo di ciascuno di essi. Al tempo stesso essa ricava la sua ragion d'essere nella riforma definita dalla legislazione europea. L'unificazione dei mercati richiede che in ciascun Paese le regole siano chiare e comprensibili per

---

<sup>13</sup> Sulle autorità indipendenti per la regolazione dei mercati e in particolare sull'Autorità per l'energia si veda: F. Kostoris Padoa Schioppa, *Le autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, Milano, ISAE – Il Sole 24 Ore, 2002; G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2005; P. Ranci, *Il ruolo della regolazione*, in S. Carrà (a cura di), *Le fonti di energia*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 69-88; A. La Spina e S. Cavatorto, *Le autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2008.

qualsiasi soggetto anche non nazionale, e il più possibile omogenee.

Le autorità europee hanno visto il problema fin dall'inizio della loro attività e si sono organizzate in associazione per consultarsi ad ogni passo.

La Commissione europea ha visto per tempo il rischio di un'eccessiva divaricazione nell'attuazione nazionale delle direttive e ha istituito un organismo consultivo formato dai regolatori, oltre a tenere incontri periodici con regolatori, uffici dei governi e associazioni delle parti per creare un terreno comune di attuazione coerente delle norme e di progettazione delle innovazioni normative.

Ma è risultato evidente che c'è un vuoto tra la regolazione nazionale e l'azione della Commissione, la quale può agire solo in attuazione di direttive e regolamenti e non riesce a intervenire nella normale formazione delle regole a livello nazionale per prevenire possibili divergenze o conflitti.

Per ovviare all'inconveniente il «terzo pacchetto» prevede l'istituzione di una «Agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia» (Acer): una via di mezzo tra un regolatore europeo e un comitato di coordinamento. I suoi poteri saranno limitati e non le consentiranno certo di sostituire i regolatori nazionali. Essa sarà tuttavia in grado di dirimere le controversie che possano sorgere tra regolatori nazionali, di fissare le condizioni normative e tariffarie per il commercio transfrontaliero dell'energia, di esentare (in tutto o più probabilmente in parte) progetti di nuove infrastrutture dall'obbligo di accesso dei terzi in modo da rendere questi investimenti, che rivestono utilità per il sistema, più attraenti per le imprese energetiche che possono intraprenderli.

L'Autorità italiana per l'energia elettrica e il gas è del novembre 1996. La sua efficacia è assicurata dalla legge istitutiva (481/1995) che le riconosce forti poteri di indagine, di emanazione di norme e di sanzione e fissa condizioni utili all'indipendenza nel meccanismo di nomina e nell'autonomia funzionale e finanziaria. I poteri sono stati ridotti a vantaggio del ministero competente con la legge 239/2004 e altri minori provvedimenti nello stesso periodo; ristabiliti con legge più recente; ancora soggetti a discussione e a spunti di legislazione purtroppo episodici, anziché ad una revisio-

ne sistematica dell'esperienza dei primi dodici anni che potrebbe portare a meditati miglioramenti della legge istitutiva.

Il ruolo di regolatori forti ed indipendenti rimane essenziale per mercati in liberalizzazione. Certo, i mercati non possono essere né creati, né mantenuti in vita dalla regolazione, che può solo contribuire laddove le condizioni economiche sono presenti.

Regolare un mercato non è facile. Un'ampia letteratura critica, iniziata da Stigler<sup>14</sup> e tuttora condivisa dalla maggior parte degli osservatori indipendenti, nota come i regolatori tendano ad essere «catturati» dall'industria che dovrebbero regolare. La «cattura» si basa generalmente sulla maggiore ricchezza di informazioni disponibili alle imprese e sulla conseguente loro capacità di influenzare le opinioni; ma non è escluso il caso di seduzione del regolatore con l'offerta di posizioni remunerative al termine del suo mandato. Inoltre, può essere forte la tentazione dei regolatori di trasferire ad utenti delle reti e clienti finali vantaggi di breve termine, a scapito della remunerazione degli investimenti e quindi dell'interesse generale nel lungo periodo<sup>15</sup>. I regolatori europei creati negli ultimi vent'anni hanno generalmente la forma di autorità indipendenti e i loro statuti contengono antidoti ai rischi citati: accurate procedure di nomina per assicurare una verifica di competenza e rettitudine, mandati lunghi e spesso non rinnovabili, divieti di cariche talvolta anche oltre i termini del mandato, autonomia di bilancio. La prassi si distingue spesso dalla tradizione delle pubbliche amministrazioni per trasparenza, consultazione delle parti, soggezione ai ricorsi giurisdizionali. Ma l'esperienza è ancora breve, e la storia è ancora da scrivere.

---

<sup>14</sup> G. Stigler, (1971), *The theory of economic regulation*, in «Bell Journal of Economics and Management Science», 1971, n. 2, pp. 3-21.

<sup>15</sup> M. Armstrong, S. Cowan, J. Vickers, *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, The Mit Press, 1994.

## 5. Il regime delle reti

I regimi di proprietà, di gestione e di regolazione delle reti sono molto vari in Europa e in via di continuo adattamento sia alle esigenze di mercati in corso di integrazione, sia alle norme europee e nazionali. Ma stiamo convergendo verso un modello unico?

### 5.1. In cerca di un modello

Un'impresa di rete deve innanzitutto rispondere a tre ordini di esigenze: sicurezza delle forniture, efficienza nei servizi di rete, capacità di trasporto accessibile per consentire la concorrenza.

La gestione di una rete, e ancor più la sua costruzione, è un'attività industriale complessa. Deve essere in capo ad un soggetto imprenditoriale dotato di capacità tecnica e gestionale e di trasparenza contabile, non autoreferenziale ma che risponda ad ben individuati referenti esterni, di solito un azionariato che tenga un occhio sull'efficienza e un'autorità di regolazione che curi la rispondenza alle esigenze sociali dato che la rete è, nella maggior parte dei casi, sottratta al gioco della concorrenza.

Come debba essere organizzata la regolazione delle reti è materia ampiamente discussa nella letteratura economica. Sono stati evidenziati due rischi.

Il primo è il rischio in cui incorre il regolatore che fissa tariffe in base ai costi accertati. Poiché i costi comprendono l'ammortamento degli investimenti, le imprese sono indotte a investire in misura eccedente le esigenze e anche i margini prudenziali di sicurezza, cadendo nella tentazione di costruire «linee dorate» (il cosiddetto *gold plating*; è questo l'effetto descritto in Averch-Johnson<sup>16</sup>). La capacità del regolatore di contestare questi investimenti è limitata dalla scarsità delle informazioni, soprattutto in materia di misure probabilistiche attinenti la sicurezza.

Il secondo rischio è quello del comportamento inefficiente di imprese gestite da una burocrazia non controllata dagli azionisti<sup>17</sup>:

<sup>16</sup> H.Averch e L. Johnson, (1962), *Behavior of the Firm under Regulatory Constraint*, in «American Economic Review», 1962, 52 (5), pp. 1053–1069.

<sup>17</sup> M.A Crew e P.R. Kleindorfer, *Managerial Discretion and Public Utility Regulation*, in «Southern Economic Journal», 1979, n. 45 (3), pp. 696–709.

anche qui la regolazione ha una capacità limitata di sostituire una *governance* inefficiente.

A fronte di questi rischi, la regolazione moderna ha reagito con incentivazioni all'efficienza, specialmente con una predeterminazione delle tariffe che tiene conto dei possibili incrementi di produttività (*price cap*), con risultati vari, solo a volte soddisfacenti.

Si può congetturare che il profitto è obiettivo prevalente nelle imprese private e il quieto vivere (o il perseguimento di obiettivi non economici) nelle pubbliche. Ma sembra rilevante, più che la proprietà, l'effettiva struttura gestionale delle imprese (*governance*). Ad esempio, uno studio recente<sup>18</sup> sul settore della distribuzione elettrica in Italia, rileva come le imprese abbiano risposto al sistema di incentivi predisposto dal regolatore per incrementare la qualità del servizio con efficacia tanto maggiore quanto maggiore era la presenza di membri esterni nei consigli di amministrazione, e quindi quanto minore era la auto-referenzialità del management; mentre assai minore è il ruolo della proprietà (qui l'incentivazione appare lievemente più efficace nelle imprese pubbliche).

La regolazione si evolve nel tempo. Tradizionalmente, almeno in Europa, essa era di tipo *command and control*: l'autorità pubblica indicava all'impresa gli obiettivi da raggiungere (non serviva, in quel contesto, un regolatore pubblico diverso dal governo azionista). Si faceva conto sulla proprietà, ritenendo, un po' illuministicamente, che un'impresa pubblica fosse tenuta a perseguire gli obiettivi definiti dal governo. Si è visto, in vari Paesi, che spesso il governo azionista ha obiettivi diversi da quello del buon funzionamento del sistema energetico, essendo interessato all'aumento dell'occupazione o al sostegno di settori produttivi; e difficilmente riesce ad operare un controllo dell'efficienza aziendale dell'impresa pubblica. È in risposta a questi rischi che hanno raccolto ampio consenso, negli ultimi due decenni, la regolazione basata non su comandi ma su condizioni economiche incentivanti e la privatizzazione, nella fiducia che un operatore privato sia meno

<sup>18</sup> F. Fumagalli, P. Garrone, L. Grilli, *Service quality in the electricity industry: The role of privatization and managerial behaviour*, in «Energy Policy», 2007, n. 35, pp. 6212–6224.

burocratico e, proprio perché orientato al profitto, più sensibile agli incentivi posti dal regolatore (indipendente).

La disputa tra proprietà privata e pubblica continua a dominare la scena, anche al di là di quanto meriti.

L'impresa pubblica presenta svantaggi. Una volta fissati i vincoli e gli obiettivi della regolazione, spesso sono proprio le imprese pubbliche le prime a violarli, avendo accesso diretto al potere politico azionista alle spalle del regolatore. Se poi l'impresa energetica dominante è anch'essa di proprietà pubblica, la chiarezza degli obiettivi ne soffre: impresa energetica e impresa di rete hanno lo stesso azionista e la stessa cultura aziendale, data la medesima provenienza. In questi casi è possibile che la regolazione sia sottoposta all'influenza dell'impresa dominante e dell'operatore di rete attraverso la loro influenza sugli organi politici. Non si tratta di ipotesi cervellotiche.

La proprietà privata non ha minori svantaggi. Un'impresa di rete ha particolarmente bisogno di un azionariato che guardi ai risultati nel lungo periodo e sia disposto a intraprendere investimenti che non si ripagano in pochi anni. Ha bisogno di una proprietà abbastanza contendibile da dover prestare attenzione all'efficienza ma non tanto da generare instabilità e un clima di insicurezza.

L'orientamento del regolatore a ridurre il peso degli strumenti coercitivi e ad accrescere quello dell'incentivazione economica si è sviluppato, e con esso il ricorso a meccanismi di incentivazione più complessi (anche se non sempre il regolatore dispone di tutte le conoscenze necessarie per valutare dimensione e direzione degli obiettivi). Ad esempio, i regolatori energetici hanno concesso tassi di rendimento più elevati e garantiti per periodi prolungati per stimolare i nuovi investimenti; tariffe di trasporto più elevate sulle tratte di nuova costruzione e inversamente correlate alle congestioni; senza avere peraltro la certezza che gli incentivi siano sufficienti e vengano utilizzati correttamente per rimuovere le congestioni<sup>19</sup>. L'accesso alle tratte congestionate della rete elettri-

---

<sup>19</sup> Per un'opinione critica degli incentivi in termini di remunerazione dei nuovi investimenti si veda T.P. Lyon, *Why Rate of Return Adders Are Unlikely to Increase Transmission Investment*, in «The Electricity Journal», 2007, 20, n. 5, pp. 48-55.

ca o del gas è stato spesso regolato a mezzo di aste, che costituiscono lo strumento raccomandato dalla teoria economica per imparzialità ed efficienza, anche se le applicazioni pratiche lasciano talvolta a desiderare: ad esempio accade che i proventi delle aste vadano ad aumentare i ricavi dell'impresa di rete, invece che agli utenti o a finanziare la rimozione delle congestioni stesse.

Le tendenze più recenti in materia di politica delle reti tendono a confermare l'importanza della regolamentazione incentivante, e ad integrarla per quanto possibile con una struttura di *governance* aperta, nella quale siano adeguatamente rappresentati gli interessi in gioco, e con procedure per le decisioni cruciali che siano trasparenti ed aperte al contributo di chi intende investire nelle reti stesse, a proprio beneficio.

A questo riguardo, particolarmente interessanti appaiono le esperienze delle *open season* adottate in America, e recentemente importate in Europa, per gli investimenti in infrastrutture importanti, specie nel settore del gas. La società di rete è obbligata a sottoporre i propri piani di investimento e – a determinate condizioni non discriminatorie ed economicamente efficienti – ad accettare contributi offerti da utenti a fronte di diritti di capacità, anche di lungo periodo, ed in qualche caso anche di quote azionarie. In altri casi, specie nel settore elettrico e in Europa, ci si è limitati a procedure informali e a piani indicativi, che però possono risultare inefficaci se non cogenti.

## 5.2. La politica delle reti in Europa

L'Europa offre esempi assai vari. La proprietà delle reti, e di particolare delle grandi reti, è talvolta pubblica e talvolta privata. In alcuni Paesi essa è diversa da quella delle imprese energetiche (si verifica cioè la separazione proprietaria) e in altri restano tracce consistenti di integrazione verticale, cioè con le imprese che operano a monte e a valle del trasporto (la separazione si ferma al livello di società diverse ma appartenenti al medesimo gruppo).

Certamente un ostacolo da rimuovere è la subordinazione della rete alle strategie di un'impresa energetica. Qui serve la separazione, o *unbundling*, che infatti non a caso sta al cuore della strategia seguita dalla Commissione europea. Il mercato interno europeo



dell'energia richiede operatori di rete largamente indipendenti dalle imprese energetiche, soggetti alla regolazione, orientati ad una stretta collaborazione o integrazione per grandi aree e tendenzialmente continentale.

La Commissione europea ha insistito per una separazione forte, possibilmente proprietaria, riscuotendo la simpatia dei nuovi entranti e di alcuni governi e l'ostilità delle grandi imprese in posizione dominante spalleggiate dai rispettivi governi. Le forze politiche si dividono più spesso attorno al crinale privato – pubblico, più ideologico e meno rilevante, che a quello integrato – separato. Ci si può dunque chiedere se la separazione proprietaria e/o la privatizzazione siano condizioni necessarie e/o sufficienti per il perseguimento degli obiettivi indicati.

In questo ordine di idee si colloca il «terzo pacchetto», e in particolare la «terza soluzione» inedita da esso adombrata, il cosiddetto operatore di sistema indipendente (Ito). Senza agire sulla proprietà, l'Ito è soggetto a separazione funzionale con vincoli di incompatibilità per i suoi dirigenti; deve rispettare un piano di sviluppo decennale approvato dal regolatore; accettando finanziamenti dal proprietario o eventualmente da altri, anche come capitale di rischio. I suoi rapporti finanziari e commerciali con la capogruppo sono rigidamente controllati, la separazione si estende a locali e sistemi informatici, marchi e fornitori. Gli amministratori sono tutelati per garantirne l'indipendenza dalla capogruppo. Il regolatore assume un ampio ed oneroso ruolo di controllo, che si estende dalle nomine al personale, degli investimenti alla finanza, con poteri ispettivi assai estesi.

Difficile dire dove possa portare quest'idea, che per vari versi appare una riposta istituzionale alle più moderne riflessioni teoriche, in quanto entra nel cuore della governance aziendale. Vi è indubbiamente il rischio che esso si traduca in un sovraccarico burocratico, fonte di paralisi decisionale; oppure esso, accanto ad altri stimoli, può rappresentare semplicemente una minaccia, tale da spingere le imprese verso le strade più note. In ogni caso molto dipenderà dall'effettiva applicazione, dalle scelte fatte riguardo a molti punti aperti; ma si tratta di una soluzione indubbiamente meritevole di interesse, premessa di una gestione trasparente ed aperta alle varie esigenze che la società pone ad una moderna impresa di rete.

La scelta non si può appoggiare ad un ricettario buono per tutti gli usi. In ciascun Paese i pro e i contro vanno pesati, e l'efficacia dei vari strumenti è fortemente legata alla tradizione, alla cultura ed al sistema di relazioni del Paese.

Il sistema delle reti energetiche europee è ancora molto lontano da quello che serve per un mercato unico dell'energia. Gli operatori di rete sono ancora nazionali o addirittura infranazionali (una trentina nell'Unione), nonostante la geografia tecnico economica del sistema energetico sia ormai quella di poche grandi Regioni, anch'esse tendenti all'unificazione. Ma anche in risposta a norme contenute nel terzo pacchetto, i gestori delle grandi reti di elettricità e di gas si stanno compattando a livello europeo, costituendo entità associative che assumeranno responsabilità di coordinamento anche di fronte alla Commissione europea. Un passo verso il superamento dell'ottica nazionale.

I nuovi grandi interconnettori come i gasdotti e gli elettrodotti sottomarini sono generalmente posseduti da società miste, composte da grandi imprese e dagli Stati interessati. In Europa le imprese coinvolte sono le imprese energetiche che utilizzeranno l'infrastruttura, ed è quindi delicata la negoziazione del grado di controllo che esse avranno sull'uso dell'infrastruttura stessa. Anche per questo ci vuole tanto tempo per decidere un'opera e un tracciato. Il problema è meno drammatico se la nuova linea compete con altre e non è quindi tale da creare posizioni dominanti su di un mercato energetico. Così il progettato gasdotto tra l'Italia e la Grecia, che dovrebbe portare sul mercato italiano il gas di provenienza caucasica (attraverso la Turchia, se si costruisce il progettato gasdotto «Nabucco», o attraverso il Mar Nero grazie al nuovo «South Stream») può anche essere partecipato da imprese energetiche interessate al mercato italiano. Un problema si pone solo se tra di esse c'è l'Eni, che già controlla tutti gli altri gasdotti che arrivano in Italia; quando l'Eni ha costruito il gasdotto dalla Libia è stata obbligata dal governo italiano a cedere in anticipo parte della capacità ad imprese concorrenti, e lo stesso per il potenziamento del gasdotto «Transmed» che porta attraverso la Tunisia il gas algerino.

Un regime analogo è stato adottato dalle autorità italiane e comunitarie per i nuovi terminali di rigassificazione, che consentono

di immettere sul mercato interno quantità di NL, integrando così il sistema dei gasdotti. Essi resteranno per gran parte, generalmente per l'80 per cento e per 20 anni, nella disponibilità dell'impresa che li costruisce, e solo per la parte restante dovranno essere messi a disposizione dei concorrenti. Questa importante eccezione al principio generale del *Third Party Access* (Tpa) si basa sul ragionamento che l'investimento comunque compete con i gasdotti esistenti e contribuisce alla concorrenza nel sistema; e senza la clausola di riserva l'impresa non lo costruirebbe.

Analogo regime si applica quando vi è un'impresa che propone di costruire una nuova linea elettrica che serva a ridurre una congestione ai confini del sistema. Le linee elettriche costruite, possedute e operate da soggetti diversi dal gestore della rete nazionale (*merchant lines*) costituiscono un'eccezione sia al Tpa sia al controllo unitario della rete da parte del gestore del sistema nazionale; un'eccezione che si giustifica quando un investimento ha carattere di economicità e il gestore della rete non lo ha in programma. I casi sono pochissimi, ma la disciplina costituisce una minaccia e quindi uno stimolo al gestore della rete; potrebbero essere di più, e sarebbe utile per attenuare la strozzatura tra il sistema elettrico italiano e l'estero, se le procedure di autorizzazione fossero snellite e se fosse rimosso il sospetto di una resistenza del gestore della rete.

Ma qualsiasi sviluppo di infrastrutture *merchant* non diminuisce l'importanza del gestore della rete nazionale nel buon funzionamento e sviluppo del sistema energetico, e del resto vi sono Paesi che hanno sviluppato rapidamente infrastrutture assai efficienti in un contesto di pianificazione centralizzata e Tpa, come la Spagna.

In Italia, abbiamo bisogno di imprese di rete indipendenti, efficienti e dinamiche per affrontare i seri problemi delle due reti. Vediamo brevemente e distintamente questi loro problemi.

### 5.3. La rete elettrica italiana

Gli italiani hanno imparato a loro spese quanto sia cruciale il buon funzionamento delle grandi reti la notte tra sabato 27 e domenica 28 settembre 2003, quando l'intero sistema elettrico na-

zionale andò in *blackout* e la ripresa del servizio richiese molte ore, in alcune zone un'intera giornata. Il gravissimo episodio è stato studiato da commissioni internazionali che hanno analizzato l'incredibile e sfortunato concorso di circostanze ed evidenziato le carenze individuandole soprattutto dal lato svizzero<sup>20</sup>. Va riconosciuto che la gestione del sistema nazionale e delle interconnessioni non era stata adeguata alle nuove condizioni di liberalizzazione del mercato.

In un'ora notturna di bassissimo consumo la importazione di elettricità dalla Svizzera erano al massimo, le linee erano sovraccaricate, quindi i fili surriscaldati e dilatati si erano abbassati ed erano vulnerabili alla caduta di alberi per effetto di un forte temporale. L'importazione era evidentemente spinta dal differenziale di prezzi: le centrali nucleari non sono modulabili e producono di notte come di giorno, quindi nel sistema franco-svizzero il prezzo notturno dell'elettricità è molto basso. Gli esportatori svizzeri erano imprese ancora verticalmente integrate, quindi anche il comportamento del gestore svizzero della rete era influenzato dall'interesse a massimizzare le vendite. Da parte italiana il gestore era indipendente ma evidentemente aveva sottovalutato il rischio; al momento non era in grado di ridurre unilateralmente i flussi poiché la manovra va compiuta da entrambi i lati; il coordinamento si rivelò troppo lento e basato su attrezzature antiquate (conversazioni telefoniche anziché sistemi automatici computerizzati). Si è visto poi che agendo per tempo il gestore italiano avrebbe potuto impedire il disastro staccando alcuni «carichi» (cioè soggetti consumatori come le centrali che di notte pompano l'acqua in salita riempiendo bacini che sono poi disponibili per la generazione di elettricità nelle ore diurne; come grandi clienti industriale contrattualmente soggetti alla possibilità di distacco) ma non lo fece perché non ebbe un sufficiente preavviso. Infine si è constatato che non vi erano dispositivi automatici per isolare intere Regioni ed impedire il diffondersi del *blackout* all'intero Paese, mentre erano in funzione e operarono anche troppo velocemente quei dispositi-

---

<sup>20</sup> Cfr. L. De Paoli, *Blackout, sviluppo delle reti e liberalizzazione del settore elettrico*, in «Mercato Concorrenza Regole», 2004, n. 1.

vi automatici che in caso di abbassamento eccessivo della tensione sulle linee distaccano le centrali in funzione, in modo da salvaguardare i singoli impianti ma con l'effetto di aggravare lo squilibrio del sistema. In altri termini, il sistema non era pronto, né come investimenti né come procedure di gestione, a fronteggiare un evento del genere, e la ragione era che un evento del genere era molto improbabile in regime di monopolio protetto da tariffe comunque remunerative mentre era divenuto più probabile in un regime in cui la ricerca del minimo costo si era fatta più accanita. Non era pronto, o meglio non era ancora pronto. L'adeguamento del sistema è frutto di molte decisioni dettate da una piena comprensione del nuovo contesto, di investimenti che richiedono tempo, di un faticoso coordinamento interaziendale e internazionale. La liberalizzazione era in atto da meno di quattro anni.

Naturalmente sarebbe arduo affermare che la responsabilità dell'inadeguatezza stesse nel peculiare modello di gestore indipendente, privo di controllo diretto su gestione ed impianti (Iso), quale era il Grtn. Tuttavia, è significativo che il modello sia stato abbandonato a favore di una piena separazione proprietaria, con la fusione Grtn-Terna e la sua completa separazione da Enel.

Cinque anni dopo, la rete elettrica italiana è ancora drammaticamente inadeguata. Se il prezzo del chilowattora nella borsa elettrica è di un 30-40% più alto in Sicilia che nel continente, è anche perché l'interconnessione non porta il carico che sarebbe necessario.

Sulle cause dei divari tra i prezzi zionali interni e tra i prezzi nazionale e quelli esteri non è stata compiuta una sufficiente attività di ricerca. Ci si è accontentati di spiegazioni semplici e apparentemente convincenti come la debolezza delle interconnessioni all'interno e la mancanza della generazione nucleare nei confronti con l'estero. Per limitarci qui al problema interno<sup>21</sup>, sappiamo che le

---

<sup>21</sup> Una discussione sul nucleare ed un confronto tra i costi delle diverse fonti per la generazione di energia elettrica non può trovare posto in questo saggio dedicato alle reti. Cfr. P. Ranci, *Come fabbricarci l'energia elettrica che serve*, in «Aspenia», rivista di Aspen Institute Italia, edita da Il Sole 24 Ore, 2004, n. 27, pp. 253-262. Per indurre a cautela riguardo ad affermazioni semplicistiche basti

strozzature di rete impediscono di usare gli impianti più efficienti per tutto il tempo per il quale vi sarebbe convenienza a usarli e mantengono impianti inefficienti nella posizione di «fare» il prezzo. Per vedere fino a che punto questa spiegazione sia soddisfacente possiamo fare un conto rozzo ma indicativo. Nella media del 2008 il prezzo unico nazionale dell'elettricità all'ingrosso risulta pari a 87 euro per megawattora (cioè 8,7 centesimi di euro per KWh), media ponderata dei prezzi nelle varie zone. L'Istituto di ricerca Ref.<sup>22</sup> stima il costo medio variabile di produzione per l'intero sistema italiano nello stesso periodo, in 62 euro/MWh. Il costo medio variabile è sufficiente a coprire anche i costi fissi degli impianti più efficienti ma non di quelli meno efficienti; d'altra parte un margine di 25 (87 – 62) €/MWh appare molto ampio. Ma l'aspetto più interessante è che questa stima di costo medio variabile non varia nelle simulazioni effettuate con modello che rappresenta il sistema elettrico italiano, sia che si tenga conto delle strozzature di rete sia che non se ne tenga conto. Ciò indica che i prezzi più elevati che si riscontrano sistematicamente in alcune zone non derivano necessariamente e per intero dal più elevato costo di produzione, ma dalla combinazione di questo e di una strategia di prezzo delle imprese maggiormente presenti nella zona e dotate di potere di mercato. La strozzatura di rete infatti assume importanza quando le imprese della zona ove gli impianti sono meno efficienti, controllando il mercato, spingono il prezzo verso l'alto in modo da accrescere il margine di profitto che realizzano in quella zona in modo da portarlo almeno al livello di quello che ottengono in altre zone ove gli impianti sono più efficienti.

Se ne deduce che non solo un rafforzamento delle interconnessioni è auspicabile, ma anche una riduzione del potere di mercato nelle zone in cui esso è maggiore. Il rafforzamento delle intercon-

---

pensare che nei mercati dove i prezzi sono più bassi come quello franco-tedesco gli impianti a gas analoghi a quelli operanti in Italia non operano certo in perdita.

<sup>22</sup> Cfr. Ref. (ricerche per l'economia e la finanza), *Newsletter Osservatorio Energia*, 2008, vari numeri, su [www.ref-online.it](http://www.ref-online.it)

nessioni contribuirebbe a ridurre questo potere di mercato ma se si volesse eliminare i differenziali di prezzo solo investendo nella rete si dovrebbero fare investimenti eccessivi, il cui costo ricadrebbe sui consumatori.

Naturalmente ci sono tenaci opposizioni locali, burocratiche, politiche, ambientaliste a ogni nuova costruzione, come è apparso evidente dai quindici anni che ha richiesto la costruzione delle importantissime linee Matera – Santa Sofia nel Sud e San Fiorano – Robbia tra Valtellina e Svizzera: ma appunto perché le opposizioni ci sono occorre un'impresa che ponga uno sforzo straordinario nel superarle, attrezzandosi per creare il consenso e indurre le amministrazioni pubbliche a compiere le scelte necessarie, facendo il possibile per superare l'inerzia (o peggio) della politica.

D'altra parte, l'incentivo a localizzare impianti più efficienti nelle zone ad alto prezzo è ridimensionato dal sistema del prezzo unico nazionale e dall'assenza di segnali localizzativi nella tariffa di rete, che sono uniformi sul territorio nazionale (*postage stamp*): manca infatti per i clienti l'incentivo ad approvvigionarsi da centrali «vicine», riducendo le congestioni; e soprattutto manca per le amministrazioni delle zone ad alto costo un adeguato incentivo a consentire la localizzazione di impianti sul proprio territorio allo scopo di ridurre i costi di approvvigionamento dell'energia.

Tra i compiti di una rete elettrica si pone oggi quello di adeguarsi allo sviluppo delle fonti rinnovabili e all'esigenza di promuovere l'uso efficiente dell'energia per contenere i consumi e le emissioni di gas ad effetto serra.

La generazione eolica è vincolata a stare nelle zone dove le condizioni di vento sono favorevoli ed opera ad intermittenza, obbligando la rete a portare ingenti quantità di energia in direzioni nuove e con frequenti inversioni della direzione: già nel nord Europa si sono verificati incidenti gravi per l'instabilità creata dall'eolico.

La generazione distribuita, costituita da tantissimi piccoli generatori di nuova tecnologia (centraline combinate elettricità-calore ad uso di piccole imprese e tra poco anche di condomini, micro-generatori solari montati su edifici industriali e abitazioni) modificano le direzioni dei flussi e li rendono meno stabili.

Le reti, quella a grande distanza e anche quelle locali, devono

essere radicalmente rinnovate con l'adozione di tecniche anche informatiche che ne aumentano la flessibilità e l'adattabilità. Si parla di «reti elettriche intelligenti» (*smart grids*). Le reti sono state costruite per portare l'energia (elettricità o gas) in una sola direzione, dal luogo di produzione a quello di consumo. Ora è necessario gestire flussi bidirezionali. Lo richiede ad esempio lo sviluppo della generazione distribuita, come il solare fotovoltaico, che trasforma molti punti di consumo in punti di produzione. Ma soprattutto lo richiede lo sviluppo dell'energia eolica, che fornisce quantità ormai rilevanti di energia elettrica ma in modo discontinuo, obbligando la rete ad accomodare flussi in direzioni opposte a seconda di come soffia il vento. Tutte le reti poi, anche quelle del gas, possono servire un mercato libero se sono pronte ad accettare sostituzioni continue tra energia proveniente da punti di origine diversi, a seconda degli esiti della concorrenza. Il mestiere si fa sempre più difficile e richiede elevate competenze e grande capacità di innovazione.

Questo rapido *excursus* mostra che – mentre la liberalizzazione ha conseguito buoni risultati rispetto all'obiettivo di ammodernare il sistema di generazione, aumentandone l'efficienza – né l'Iso né la piena separazione proprietaria sono stati pienamente in grado di risolvere i problemi della rete elettrica italiana. Le congestioni restano, e con esse i notevoli differenziali di prezzo con l'estero e tra Regioni. Del resto, è dubbio che la maggioranza degli attuali azionisti industriali di Terna abbia interesse alla rimozione delle congestioni, ed agli effetti che ne deriverebbero sui prezzi di mercato; e non risulta che gli azionisti pubblici stiano premendo con efficacia per la creazione di un mercato unificato nazionale ed europeo.

Qualche progresso potrebbe derivare da una maggiore trasparenza della *governance*, e dall'adozione di meccanismi decisionali più aperti circa la pianificazione degli investimenti; posto che alla loro adozione segua la loro attuazione. Il recepimento del «terzo pacchetto» nell'ordinamento nazionale rappresenta una buona occasione.

#### 5.4. La rete del gas

La rete del gas, a differenza di quella elettrica, è ancora controllata dalla maggiore impresa energetica, l'Eni, con la garanzia di una gestione competente, un'adeguata capitalizzazione e una sinergia con un grande operatore, ma con il rischio che le esigenze del sistema e della concorrenza siano messe in secondo piano. Finora la rete si è rivelata efficiente e flessibile e non ha generato serie congestioni interne, anche se il prossimo potenziamento dei collegamenti Nord-Sud rappresenta una sfida importante. Inoltre, Snam Rete Gas attualmente non soddisfa i requisiti del «terzo pacchetto», e il suo adattamento sarà delicato.

Il problema è mal posto, tuttavia, se si considera la sola rete nazionale. Ciò che più conta per l'approvvigionamento del mercato italiano è l'insieme dei gasdotti che portano il gas all'Italia dai punti di origine: dalla Siberia, dal mare del Nord, dall'Algeria, dalla Libia, in prospettiva dall'area del Caucaso. Questi gasdotti non stanno in Snam Rete Gas, ma in società estere controllate da Eni congiuntamente con altri operatori esteri, spesso le società a controllo pubblico dei Paesi d'origine.

Il rischio è apparso chiaramente nei primi anni del nuovo secolo, quando l'Eni rallentò i potenziamenti dei gasdotti dalla Russia e dall'Algeria di fronte ai progetti di terminali di rigassificazione sul territorio italiano, presentati da varie imprese energetiche (Edison, Enel, British Gas ecc.) e che avrebbero immesso nel mercato italiano gas proveniente da punti d'origine diversi da quelli che alimentano i gasdotti (Qatar, Egitto, Nigeria ecc.). L'Eni fece allora notare che si prospettava un eccesso di offerta di gas sul mercato italiano (una «bolla» di gas) che avrebbe depresso i prezzi e ridotto l'utilizzazione delle infrastrutture. La previsione non era infondata, ma non si è avverata perché la costruzione dei rigassificatori è stata enormemente diluita nel tempo dalle opposizioni locali e politiche; così il rischio di «bolla» si è trasformato in rischio di carenza di gas e dopo qualche anno l'Eni ha ripreso i potenziamenti, appena in tempo (ma nel breve periodo di emergenza il consumatore ha sopportato il costo del ricorso all'olio combustibile in luogo del gas nell'alimentazione di alcune centrali elettriche). È risultato evidente che i costi e i benefici delle due opposte situazioni di squilibrio sono valutati molto diversamente

se ci si pone dal punto di vista dell'impresa o da quello del sistema: in soldoni, la bolla è soprattutto un costo per l'impresa e la carenza un costo per il sistema.

Ora, per effetto della recessione, rispunta il timore della «bolla» e del suo eventuale costo, in termini di minori margini, non solo per Eni ma anche per gli altri investitori che hanno intrapreso opere di costruzione. Ancora sono pochi e non hanno bisogno di un'esplicita collusione per verificare le loro convenienze.

L'insieme della rete nazionale, delle reti internazionali e delle infrastrutture per il Nl deve rispondere a un'esigenza cruciale: trasformare l'Italia da punto terminale di flussi unilaterali d'importazione in punto di scambio in posizione centrale tra Europa, Mediterraneo e Medio Oriente. Un mercato europeo del gas implica che il gas algerino possa essere venduto in Germania, quello del Caucaso in Francia, quello del Medio Oriente in Spagna. Il formarsi del mercato europeo sarà reso possibile dallo sviluppo competitivo del trasporto di Nl via mare e dei gasdotti. Sul Nl fanno conto tutti i Paesi europei, e principalmente finora la Spagna che ha sei terminali di rigassificazione. La fiducia nello sviluppo dei gasdotti è testimoniata dall'impegno della Commissione europea per la costruzione del «Nabucco» che dovrebbe portare all'Europa il gas della zona del Caucaso (e in futuro il gas iracheno) attraverso la Turchia; dall'impegno del sistema russo (governo e Gazprom) e di imprese occidentali come l'Eni nel corridoio quasi parallelo costituito dal gasdotto «South Stream» che attraversa il Mar Nero; dai nuovi gasdotti dall'Algeria alla Spagna e all'Italia. Gasdotti e Nl coesisteranno, competendo sui costi e sulla sicurezza. Un Paese in posizione centrale è molto più sicuro, quanto agli approvvigionamenti, di un Paese in posizione terminale, e può sviluppare un mercato del gas, con il valore aggiunto delle attività commerciali e finanziarie connesse.

La regolazione ha previsto meccanismi di tipo *open season* che potrebbero consentire efficienti e solleciti potenziamenti delle reti, aprendo anche spazi per transazioni di breve termine (spot), ma queste procedure non sono state ancora utilizzate. Inoltre, lo sviluppo del mercato regolamentato appare in ritardo, anche per problemi legati allo sviluppo del mercato al dettaglio, particolarmente ampio e non controllabile nel caso del gas. Altrettanto in ri-

tardo è lo sviluppo di alcuni servizi essenziali, come lo stoccaggio, ritardato dalla sua subordinazione all'operatore dominante e dalla regolazione particolarmente stringente che da questa subordinazione trae origine.

### 5.5. *Una prospettiva interessante*

È proprio guardando al futuro che forse si può disegnare una strategia per le imprese italiane di rete, Terna e Snam Rete Gas. Che possono restare due o divenire una, come è accaduto nel Regno Unito. Anche in Italia si è parlato di una possibile unificazione, brevemente, quando si cercavano modi per facilitare l'uscita di Terna dal controllo Enel. Le possibili sinergie industriali sono probabilmente modeste. Se una ragione contro un possibile distacco di Snam rete gas da Eni è il timore che una Srg disancorata dalla società madre sarebbe troppo piccola e facilmente scalabile, un accorpamento potrebbe giovare; anche se contro i veri rischi di una scalata, che sono l'asservimento della rete a un'altra impresa energetica o il prevalere di una logica di profittabilità di breve periodo, sono disponibili appropriati rimedi come la regolazione e un azionariato istituzionale nella misura di una minoranza di blocco.

Terna ha coltivato un'espansione all'estero, anche se non se ne vedeva bene il disegno trattandosi di attività piuttosto disparate geograficamente e industrialmente; recentemente ha invertito la direzione cedendo attività extraeuropee. Snam Rete Gas è rimasta finora nel solco della capogruppo che mostra grande dinamismo, ma è destinata a cospicui cambiamenti, per effetto sia del «terzo pacchetto» che dell'assorbimento delle società – finora collegate – che erogano servizi regolamentati di stoccaggio e di distribuzione. In particolare l'incorporazione della Stogit, responsabile dello stoccaggio, in Snam rete gas evidenzia una particolarità italiana: lo stoccaggio è attività fortemente regolata in Italia, più libera nel resto d'Europa, dove i margini sono anche più remunerativi; la differenza potrebbe essere colmata, con una più ampia libertà anche in Italia, se il grado di concentrazione del mercato dello stoccaggio nelle mani di un solo soggetto potesse essere drasticamente ridotto.

In Europa non durerà a lungo un sistema di una trentina di società di rete elettrica più un'altra ventina di società di rete gas. Molti Paesi sono troppo piccoli per consentire economicità a un soggetto di rete. Gli sbocchi possibili sono due: o si sviluppano soggetti di rete indipendenti multinazionali o continua il modello dell'integrazione tra società di rete e impresa energetica. Il primo scenario è certamente più consono a uno sviluppo concorrenziale del mercato europeo, ma il secondo è più probabile in mancanza di ambiziose iniziative.

Ci si può domandare se le due grandi imprese di rete italiane, separatamente o unite, non possano giocare un ruolo importante per concretizzare il primo scenario assumendo un'iniziativa che può offrire loro un futuro molto interessante.

I ipotesi di strategia dovrebbero essere discusse, e le ipotesi di assetto seguirebbero naturalmente.

## 6. Il servizio pubblico

Spetta alla regolazione, come abbiamo visto, garantire il rispetto delle specifiche esigenze di pubblica utilità, o pubblico interesse che dir si voglia, derivanti dalla natura del servizio, al di là del diritto di accesso alla rete da parte di tutti i concorrenti a condizioni eque, che è ovvio.

I diritti da garantire sono quello fondamentale di avere sempre il servizio, la qualità del servizio, il diritto del piccolo consumatore a poter effettivamente esercitare la sua scelta e ad essere tutelato data l'asimmetria informativa e dimensionale, la tutela dei soggetti svantaggiati.

La legge e la regolazione fissano i corrispondenti obblighi, cui le imprese sono tenute. Naturalmente un'impresa può sempre fare meglio di quanto è tenuta a fare. Qui può avere un ruolo la direttiva politica all'impresa pubblica che, pur nell'ambito di un comportamento attento al risultato economico, può indicare alcuni obiettivi come particolarmente importanti. Ma ogni impresa, pubblica o privata, ha sempre un margine per iniziative ispirate alla ricerca di un'immagine migliore o al perseguimento di obiettivi di «responsabilità sociale». L'orientamento al profitto non detta ogni azione in modo preciso. Quindi la proprietà pubblica può

esercitare un'influenza, ma altrettanto può fare dall'esterno un movimento ambientalista chiedendo tariffe «verdi» per la promozione delle fonti rinnovabili, o un'associazione di volontariato con un appello per trattamenti di favore a portatori di handicap che usano apparecchiature elettriche, per fare due esempi. La definizione delle azioni di un'impresa risponde a diversi vincoli: il conto economico, il potere anche persuasivo dello stato regolatore, una discrezionalità del proprietario, la pressione della società civile.

### 6.1. *Il diritto al servizio*

La gestione delle reti è un'attività naturalmente monopolistica volta a fornire un servizio essenziale, quindi tocca alle pubbliche autorità vincolare l'impresa a non sospendere mai il servizio e assicurare l'utente che il servizio verrà erogato anche se l'impresa fallisse. Il primo obiettivo si raggiunge con un atto che nel nostro diritto assume solitamente la forma della «concessione» (lo stato attribuisce a un'impresa un compito che sarebbe suo), ma potrebbe avere forma diversa purché raggiunga lo scopo (ad esempio una semplice autorizzazione soggetta a vincoli). Il secondo scopo si raggiunge con accorgimenti preventivi di regolazione o con interventi *ad hoc* in caso di necessità.

Un servizio d'interesse pubblico dovrebbe essere «universale» cioè raggiungere tutti i cittadini. L'universalità presenta due aspetti. Certamente essa implica l'obbligo del gestore della rete di allacciare tutti gli edifici posti in prossimità della rete stessa e per i quali viene fatta domanda: il gestore non ha discrezionalità in questo. Altra cosa è raggiungere località distanti. Per il gas è ovvio che non tutto il territorio nazionale può essere servito, per l'elettricità gli allacciamenti a grande distanza dalla rete devono essere pagati al costo e non a tariffa.

Una volta allacciato, il cliente può scegliere il fornitore, o in altri termini deve trovarselo. A partire dal luglio 2007 il mercato elettrico è libero anche per i piccoli consumatori, e quello del gas già lo era da un paio d'anni; la concorrenza si sviluppa e ciascun utente viene subissato dalle offerte competitive. Può essere tuttavia che per qualche motivo qualcuno non venga servito, e in con-

correnza nessuna impresa è obbligata a servire tutti i possibili clienti. Subentra quindi un dispositivo a cura del regolatore: in ogni zona esiste un «fornitore di ultima istanza», individuato mediante gara.

### 6.2. *La qualità del servizio*

Si suole distinguere tra due tipi di qualità.

Vi è la qualità degli aspetti contrattuali e commerciali, che riguarda la correttezza, economicità e tempestività di allacciamenti, riparazioni, cambiamenti di contratto, misurazione; la frequenza delle letture e fatturazioni; la prontezza nella fornitura di informazioni e risposta ai reclami; le condizioni per la rateizzazione dei pagamenti ed il trattamento dei clienti morosi. Gli aspetti di qualità commerciale che si riferiscono al servizio prestato da operatori in concorrenza potrebbero essere affidati al confronto operato dal cliente, e il regolatore potrebbe limitarsi a fissare obblighi di trasparenza, anche se inizialmente è necessario un certo grado di protezione del piccolo consumatore abituato a essere servito da un ente pubblico; gli aspetti relativi alla rete invece non possono essere affidati alla concorrenza e vanno fissati dal regolatore.

Le «carte dei servizi» pubblicate dalle società fornitrici possono essere utili per stimolare miglioramenti continui; in molti Paesi tra cui l'Italia i regolatori hanno ritenuto doveroso tutelare comunque il consumatore con standard minimi di servizio fissati in modo vincolante per tutti, e rafforzati con l'irrogazione all'impresa che non li abbia rispettati di sanzioni o di indennizzi diretti al consumatore colpito.

Vi è poi la qualità tecnica che consiste nella continuità della fornitura (cioè riduzione al minimo delle interruzioni del servizio), stabilità della tensione elettrica e della pressione e del potere calorifico del gas, assenza di perdite della rete gas. Anche questi sono aspetti che riguardano soggetto distributore che gestisce le reti in regime di monopolio e devono quindi essere oggetto di fissazione di standard da parte del regolatore.

Molti aspetti della qualità tecnica si misurano definendo una variabile, ad esempio i minuti di interruzione non programmata della fornitura elettrica cui è soggetto in media un cliente in un

anno. Piuttosto che imporre un livello massimo alla durata individuale delle interruzioni, molti regolatori hanno adottato sistemi basati sull'indicazione di un livello – obiettivo dell'indicatore medio per zone, con incentivi quando la società di rete mostra livelli più bassi e penalità per livelli più elevati. L'approccio risulta efficace e si sta diffondendo in molti Paesi.

L'esperienza italiana in questo campo è oggi considerata esemplare nei confronti internazionali. Nel 1998-99 l'Autorità, fissato un metodo uniforme, misurò le interruzioni e ne risultò un livello medio di circa 190 minuti/anno per utente. Venne introdotta la disciplina di premi/penalità attorno ad un livello-obiettivo definito per ciascuna di 300 zone come percorso discendente a partire dal livello iniziale e convergente in modo da ridurre le differenze tra zone. Dopo sette anni di vita del sistema, accuratamente monitorato e perfezionato in base all'esperienza, siamo scesi a meno di 60 minuti/anno in media e le differenze tra Regioni e tra zone si sono più che dimezzate.

### 6.3. *I diritti di scelta e la protezione del piccolo consumatore*

Un vantaggio fondamentale della liberalizzazione è la libertà di scelta del fornitore. I clienti industriali e commerciali non si fanno pregare e confrontano attentamente le offerte prima di scegliere. I clienti domestici e i piccoli esercizi commerciali e professionali esitano, non sono abituati a scegliere e spesso non sono attrezzati per farlo.

In Italia, dopo un'esperienza di liberalizzazione al dettaglio di un solo anno nell'elettricità, si cominciano a vedere i risultati: una piccola percentuale di consumatori ha cambiato fornitore. Nei sistemi di concorrenza collaudata come il Regno Unito i cambiamenti interessano ogni anno percentuali elevate (30-40%) dei clienti.

Il regolatore facilita la scelta pubblicando i prezzi delle varie imprese offerenti. In tutta Europa i siti Internet delle autorità di regolazione si vanno arricchendo di questi dati. In molti Paesi tra cui l'Italia le offerte sono preventivamente verificate dall'autorità di regolazione, per garantire trasparenza e correttezza.

Bisogna dire che la confrontabilità è ostacolata dalla varietà del-

le strutture di prezzo: proporzioni tra quota fissa e prezzo unitario dell'energia fornita, indicizzazione del prezzo, sconti e premi. Il confronto sarebbe più facile se il consumatore disponesse, per ciascuna offerta, di un calcolo del costo complessivo della fornitura per un profilo-tipo di consumatore, in modo da vedere l'offerta sintetizzata in un solo numero. Ma le imprese fanno leva proprio sull'efficacia persuasiva delle loro offerte e relative campagne pubblicitarie mirate al cliente, e non gradiscono gli esercizi di confronto svolti da terzi.

La transizione al mercato libero viene accompagnata da molti regolatori con il mantenimento, in via transitoria, di un regime tariffario di tipo tradizionale, destinato ai consumatori che non fanno alcuna scelta. Si tratta ovviamente di un'imposizione nei confronti delle aziende fornitrici, che non possono rifiutarsi di applicare il regime denominato in Italia «di maggior tutela». Lo fanno quando questo regime è per loro conveniente: in questo caso esso assume la natura di prezzo massimo, mentre le offerte competitive si collocano per la maggior parte a livelli di ricavo inferiori. Il consumatore che non sceglie è tutelato nel senso di essere sottratto a rischi, incertezze e fatiche, ma di fatto paga di più dei clienti che affrontano la scelta. A meno, naturalmente, di sbagliare scelta, ad esempio scegliendo una tariffa fissa e non legata al costo del petrolio quando poi questo cala, o una tariffa con elevata quota fissa e basso costo variabile quando poi si consuma poco; errori che qualcuno compie.

In conclusione il regolatore ha il compito di rendere il mercato libero il più possibile trasparente ed equo, e di educare il piccolo consumatore ad affrontarlo e trarne beneficio. È utile allo scopo la collaborazione con le associazioni dei consumatori, che l'autorità italiana ha sempre coltivato.

### 6.4. *La tutela dei soggetti svantaggiati*

La fornitura di elettricità e gas a prezzo ridotto alle famiglie in condizione disagiata fa parte delle politiche sociali di alcuni Paesi, tra cui Italia, Francia, Regno Unito; non è presente in altri Paesi fortemente orientati alla solidarietà come quelli scandinavi ove i prezzi dell'energia sono lasciati al mercato e i sussidi seguono al-



tre vie, prevalentemente quella monetaria.

Il regime tariffario di sostegno può essere più o meno esteso. Ad un estremo sta la Francia, ove la tariffa amministrata è così bassa da impedire di fatto lo sviluppo del mercato libero. Si tratta di una scelta dello stato: per tener bassa la tariffa dei piccoli consumatori viene utilizzato parte dell'enorme margine di cui gode Electricité de France grazie al parco di centrali nucleari; un margine che esiste non perché il nucleare sia straordinariamente economico di per sé ma perché si tratta di una sessantina di centrali costruite in serie con lo sfruttamento di economie di scala, sulla base di un investimento iniziale in ricerca e sviluppo che fu sussidiato, già ammortizzate nell'arco della vita trentennale prevista e ora mantenute in operazione per un periodo più lungo. All'altro estremo sta il Regno Unito con un regime di agevolazioni molto selettivo e orientato ad aiutare i meno abbienti a ridurre il loro fabbisogno di energia migliorando l'efficienza energetica delle loro abitazioni (l'energia sussidiata spinge allo spreco).

L'Italia segue un percorso intermedio e tormentato. Una tariffa «sociale» per l'elettricità fu introdotta nel 1975, per attenuare l'impatto del costo del petrolio e consentire all'Enel di adeguare ad esso la generalità delle tariffe, proteggendo i consumi ritenuti essenziali, cioè una quantità data di chilowattora della famiglia tipica che abbia un contratto per non più di 3 chilowatt di potenza (e un limitatore corrispondente). I beneficiari erano quindi una platea estesa e da allora ogni sforzo per rendere l'aiuto più selettivo è stato ovviamente osteggiato come impopolare. Dopo dieci anni di tentativi dell'Autorità, ci si è giunti nel 2008, quando la liberalizzazione ormai estesa ai domestici rischiava di creare un disavanzo incolmabile nel sistema tariffario: infatti i clienti che consumano di più tendevano a fuggire dal regime tariffario verso il mercato libero, lasciando nel regime tariffario solo quelli che ne traevano vantaggio. Il nuovo regime, esteso anche al gas, prevede una fascia sussidiata più ristretta e addebita il costo alle bollette di tutti (compresi i consumatori industriali), in modo trasparente.

## 7. Sicurezza, sostenibilità e competitività

La sicurezza della fornitura energetica dipende:

a) dal buon funzionamento del sistema interno; per sistema si intende la rete, le centrali di generazione elettrica, gli stoccaggi di gas; per interno si intende oggi prevalentemente il sistema nazionale, ma già oggi in parte e in misura crescente nel tempo il sistema europeo;

b) dalla regolarità e affidabilità degli approvvigionamenti dall'estero di energia primaria, cioè di gas per la rete gas e di combustibili per le centrali elettriche, cioè ancora gas che per la maggior parte di esse; per estero si intendono le località d'origine delle importazioni di carbone, petrolio e gas (ed eventualmente uranio) dato che i giacimenti nazionali ed anche europei sono modesti e in via di riduzione.

### 7.1. La sicurezza del sistema interno

È stata citata sopra la riduzione delle interruzioni della fornitura elettrica, un caso di miglioramento della sicurezza di funzionamento delle reti, in quel caso le reti elettriche locali, ove si colloca la stragrande maggioranza di cause di interruzione; un miglioramento basato su di una regolazione studiata con il concorso di studi, di ampie e sistematiche consultazioni, di un'autorità che ha lavorato ininterrottamente e indipendentemente dall'alternarsi di governi e maggioranze parlamentari e che si è assoggettata a confronti critici con gli interessati e con analoghe istituzioni di altri Paesi. Le imprese hanno fatto il lavoro, spinte dall'apprezzamento per il valore anche economico della reputazione e plausibilmente anche da senso civico e orgoglio professionale dei dirigenti, certo stimolate dal robusto incentivo economico insito nella regolazione.

Una disciplina del genere l'Autorità per l'energia impone anche alle reti locali del gas e ha in programma di estendere alle grandi reti di trasmissione e trasporto. Il metodo incentivi-penalità è più difficile da applicare laddove serve una protezione contro eventi molto dannosi e molto poco probabili, come il collasso di una rete nazionale; ove cioè si può fare minor affidamento sulla statistica delle frequenze di incidenti. Ma occorre comunque avere un

controllore esterno all'impresa e ai suoi proprietari, ragione per cui lo stato regolatore non può mai coincidere con lo stato azionista; e far leva su metodi che esaltano la responsabilità dell'impresa che gestisce la rete, sia nel garantire la sicurezza sia nel minimizzare i relativi costi.

Irrobustire le reti non serve solo alla sicurezza del servizio. Se non ci fossero strozzature nella rete elettrica nazionale sarebbe più facile ottimizzare il funzionamento del parco di centrali e ridurre i prezzi dell'elettricità, anche perché ne risulterebbe facilitata la concorrenza tra operatori; e lo stesso a livello europeo. Sarebbe anche rimosso un ostacolo alla diffusione della generazione eolica.

### 7.2. La sicurezza degli approvvigionamenti di gas

Vi è un rischio in un sistema energetico come quello italiano, che dipende largamente dal gas importato, e importato da poche provenienze: l'Algeria e la Russia principalmente, poi la Libia e il mare del Nord. Tre provenienze su quattro sono da aree extra europee, considerate politicamente meno stabili. Il rischio riguarda sia la continuità della fornitura (per la possibilità di interruzioni) sia il prezzo, soggetto al potere di mercato del fornitore.

La difesa sta nella differenziazione: ma quale? L'uscita dal predominio delle fonti fossili è un traguardo lontano. Anche l'ambizioso, e per questo criticato, piano della Commissione europea fissa il contributo delle fonti rinnovabili nel 2020 al 20 per cento del fabbisogno complessivo di energia, differenziato tra Paesi in modo tale che il livello dell'Italia risulti un poco inferiore: per il resto fonti fossili o nucleare.

La diversificazione delle fonti per ridurre i rischi connessi con la dipendenza dal gas include quindi necessariamente lo sviluppo di fonti non rinnovabili e diverse dal gas (carbone, nucleare) e la diversificazione dei punti d'origine del gas medesimo, con la costruzione di nuovi gasdotti e un maggior ricorso al NL. Politiche che si stanno seguendo da tempo ma con lentezza, bruscamente accelerate nel 2007-2008 dalla fase critica del mercato mondiale degli idrocarburi, dall'orientamento più dinamico e aggressivo della politica russa, dal formarsi di un'organizzazione dei produt-

tori di gas (che tuttavia non sembra orientata verso l'introduzione di sistemi di contenimento dei flussi). Per altri versi, il mercato del NL sta conoscendo un vero e proprio decollo, che ne aumenterà la competitività, la flessibilità, offrendo nuove importanti opportunità a chi saprà approfittarne, e renderà difficile il funzionamento di cartelli<sup>23</sup>. La recessione, mettendo in evidenza il rallentamento della domanda e la sottoutilizzazione delle infrastrutture, rischia di mettere in ombra l'esigenza di migliorare la diversificazione e di provocare il rinvio o la dilazione degli investimenti necessari.

Non c'è dubbio che la sicurezza degli approvvigionamenti di gas sia un problema di politica economica estera, in cui si sta rivelando fragile anche se indispensabile la solidarietà europea.

Si discute se la liberalizzazione giovi o nuoccia alla sicurezza. È stato suggerito che nuoce, mandando tante piccole imprese a trattare con i potenti fornitori come la russa Gazprom da una posizione di debolezza, anziché affidare l'interesse nazionale alla contrattazione fatta da un soggetto forte come l'Eni.

Il suggerimento di rallentare la liberalizzazione mi pare privo di fondamento. Se le piccole imprese si vedono offrire da Gazprom condizioni meno favorevoli di quelle offerte da Eni non andranno certo a trattare a Mosca; soprattutto se un luogo di approvvigionamento alternativo si concretizza in un mercato europeo di contrattazioni all'ingrosso, sui modelli del mercato inglese e ancor più di quello americano. Se le imprese del settore dispongono di un luogo di intense contrattazioni, dove facilmente si trova la controparte e dove i prezzi sono visibili, sarà ancor meno plausibile la tesi che l'interesse collettivo richieda una restrizione della concorrenza.

## 8. Indicazioni per l'azione pubblica

Le grandi reti di elettricità e di gas oggi funzionano in modo abbastanza soddisfacente in Italia, ma devono essere rafforzate per

---

<sup>23</sup> S. Dorigoni, C. Graziano, F. Pontoni, *Can LNG Increase Competitiveness in the Natural Gas Market?*, Working Paper n. 18, 2009, Iefe – Università Commerciale Luigi Bocconi.

unificare il mercato nazionale e per integrarlo nel mercato europeo. Urge il rafforzamento delle reti interne e delle interconnessioni per l'integrazione europea dei sistemi elettrici e di gas e la riduzione dei rischi.

Importa che le reti siano affidate a società ben patrimonializzate, ben gestite, con una missione aziendale specifica e non sussidiaria rispetto a interessi estranei o conflittuali di una capogruppo.

La proprietà pubblica non è indispensabile e forse non serve proprio. Va assecondato il formarsi di grandi imprese di rete transnazionali e indipendenti, forse con qualche cautela relativa all'azionariato, a tutela della stabilità azionaria: se il modello della *golden share* ha fatto il suo tempo e non è più ammesso dalla normativa e giurisprudenza europea, la ricetta sarà la formazione di un gruppo di azionisti istituzionali o pubblici che faccia da riferimento o almeno da minoranza di blocco.

Importa che le reti siano soggette a una regolazione forte, stabile e lungimirante. La regolazione va resa europea, facendo gradualmente crescere un soggetto comunitario quale l'Agenzia prevista nell'ambito del terzo pacchetto e valorizzando il rafforzamento e l'armonizzazione dei regolatori europei, rispetto ai quali l'Italia è per una volta all'avanguardia.

La rete elettrica italiana deve essere rafforzata in modo da unificare le zone, o quasi. Gli investimenti aggiuntivi non sorgeranno da decisioni di principio senza verifica economica, ma da valutazioni di costi e benefici, mettendo esplicitamente tra i benefici anche quelli di natura pubblica e cioè la riduzione del rischio e il possibile contributo allo sviluppo della concorrenza. È opportuno che tale valutazione avvenga non nel chiuso di riunioni tra poteri politici, regolatori e gestori di rete, ma attraverso procedure trasparenti nelle quali vi sia spazio ed opportunità per i soggetti disposti ad investire, anche diversi dall'operatore principale.

La rete italiana del gas va condotta, anche gradualmente, all'indipendenza dall'Eni.

Per entrambe le grandi reti va esaminata la prospettiva di assumere un ruolo guida nell'inevitabile concentrazione europea delle reti nazionali, facendo della separazione dalle imprese energetiche un punto di forza e una ragione di accettabilità per gli Stati ove si

dirige l'investimento.

E per entrambe le grandi reti si prospetta una straordinaria possibilità d'investimento in tecnologia, non dissimile da quanto è evidente nelle telecomunicazioni. Le reti devono diventare «intelligenti» cioè capaci di reggere flussi irregolari e bidirezionali, di consentire l'esecuzione di grandi quantità di contratti diversificati, di assicurare ciononostante un'elevata prevedibilità della loro utilizzazione e trasparenza delle operazioni svolte; e inoltre consentire la gestione di situazioni eccezionali, anche catastrofiche, con prontezza di reazione, il che comporta lunghi sforzi di simulazione e costruzione di piani di emergenza europei, che preven- gano il sorgere di conflitti politici nella gestione delle emergenze perché a quel punto non vi è più il tempo per risolverli.

Tutte queste esigenze, per quanto possano apparire ambiziose o addirittura utopiche, devono essere recepite nella regolazione, sulla base di direttive concordate a livello politico e tradotte in traguardi di tappa che governi e regolatori devono proporre e se necessario imporre alle potenti imprese di rete del continente.

LE INFRASTRUTTURE IDRICHE:  
FINANZIAMENTO, REGOLAZIONE E MERCATO

**1. Introduzione**

Contrariamente a quanto avvenuto in Europa negli ultimi quindici anni in molti altri settori dove le reti infrastrutturali possono essere considerati come monopoli naturali<sup>2</sup> e come tali storicamente di proprietà pubblica, il settore idrico in Italia è stato sostanzialmente immune dal processo di introduzione anche parziale di forme di competizione nel mercato fra operatori.

Le ragioni di tale difficoltà sono certamente di tipo oggettivo, quali le caratteristiche tecniche ed economiche che rendono molto più difficile la competizione rispetto ad altri settori quali l'energia e le telecomunicazioni, l'elevato valore della rete infrastrutturale rispetto al valore delle risorse, le implicazioni ambientali associate con l'utilizzo di una risorsa scarsa, ma anche di tipo soggettivo, e cioè il forte coinvolgimento degli enti locali nella gestione del servizio e la sostanziale avversione al suo trasferimento a soggetti privati o comunque terzi rispetto alle amministrazioni.

La complessità della gestione del bene acqua è comunque ben presente nella legislazione comunitaria. Il primo considerato della direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia delle acque, recita «L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale». La stessa direttiva, analizzata sinteticamente più avanti, recita altresì al considerato numero quindici «La fornitura idrica è un servizio di interesse generale, come indicato nella comunicazione della Commissione «I servizi di interesse generale in Europa»», Com (281), 1996.

---

<sup>1</sup> Il gruppo di ASTRID che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Mario Rosario Mazzola. Hanno collaborato Giordano Colarullo, Lorenzo Bardelli, Mario Genco, Alessandro Mazzei, Gabriele Pasquini.

<sup>2</sup> Quali le telecomunicazioni, l'elettricità e il gas.

A livello comunitario le indicazioni che si stanno sviluppando vanno chiaramente in queste direzioni<sup>3</sup>: «pieno rispetto del quadro comunitario di riferimento su appalti e concessioni se non viene pregiudicata la missione di interesse generale; garanzia di un sistema di regole chiaro e certo; forte attenzione al tema della qualità, della tutela degli utilizzatori e della accessibilità; massima trasparenza delle procedure adottate, con definizione *ex ante* delle eventuali modalità di compensazione per obblighi di servizio pubblico e di servizio universale; nuove formule di *governance* per includere i soggetti interessati all'assolvimento della missione del servizio.

Il presente rapporto ha come scopo quello di dimostrare che l'applicazione di questi principi nel contesto italiano, nel rispetto della pubblicità e accessibilità della risorsa idrica e della proprietà pubblica delle reti, non deve necessariamente tradursi nella gestione pubblica dei servizi, ma che anzi l'introduzione di elementi di concorrenza possono coesistere con questo assetto e generare benefici per gli utenti.

Fra gli elementi di criticità che impediscono lo sviluppo in Italia di un mercato di fornitura dei servizi efficiente e con livello tecnologico comparabile con quello dei Paesi più avanzati il rapporto ne identifica due di particolare importanza. Il primo è la necessità di istituire un sistema di regolazione e controllo indipendente e con forti competenze specifiche, all'interno del quale ridefinire un sistema tariffario efficiente che consenta, anche operando in difesa degli utenti del servizio, l'equa remunerazione del capitale di rischio e della capacità imprenditoriale dell'impresa.

L'altro è la possibilità di innovare i meccanismi di finanziamento delle reti infrastrutturali, che permetta anche di ridurre la durata degli affidamenti ed una maggiore competizione nella fornitura dei servizi.

In ogni caso qualunque proposta di riforma per essere credibile deve contenere una scelta coerente con il contesto legislativo europeo sulle modalità di finanziamento del sistema, cioè delle aliquote dei costi di investimento e gestione da porre a carico del-

---

<sup>3</sup> Utilitatis e AneA, *Blue Book 2007: I dati sul servizio idrico integrato in Italia*.

la fiscalità generale e delle tariffe individuali.

Il rapporto, partendo da una analisi sulle specifiche caratteristiche della risorsa acqua e sulle modalità che ne regolano l'accesso, descrive successivamente il fabbisogno degli investimenti nelle reti infrastrutturali di settore in Italia, la situazione attuale del settore e le proposte legislative in itinere o presentate<sup>4</sup>. Nei paragrafi finali sono descritte le innovazioni che in quest'ultimo argomento possono essere introdotte nelle modalità di finanziamento degli investimenti e si avanzano alcune proposte la cui introduzione potrebbe contribuire a creare condizioni favorevoli all'auspicabile sviluppo del settore in termini di efficienza economica ed efficacia nella fornitura del servizio. In appendice è infine sviluppato un confronto con altre realtà europee sui sistemi di regolazione e sulle modalità di finanziamento degli investimenti.

## 2. Caratteristiche della risorsa idrica e sue utilizzazioni

### 2.1. *La risorsa idrica: elemento naturale e bene economico*

L'acqua è parte dell'ambiente e come tale ne vanno preservate le caratteristiche di localizzazione e diffusione territoriale, di qualità, di quantità, di base per la vita della flora e fauna, cioè in una parola la sua naturalità.

L'acqua è una risorsa con diversi «valori d'uso» e cioè potenziali usi diretti (civili), indiretti (industriali, agricoli, navigazione), energetici (idroelettrici, circuiti di raffreddamento), e ambientali (diluizione, balneazione, usi ricreativi, valore ambientale in situ).

L'acqua dolce, che rappresenta una minima parte della risorsa disponibile, è una risorsa a rinnovabilità limitata e sottoposta a regimi aleatori. A scala locale è disponibile in determinate quantità variabili o anche nulle, fortemente influenzate da fattori climatici e dai loro cambiamenti. L'acqua dolce però si può anche produrre a partire dall'acqua salata del mare o da acque salmastre, con

---

<sup>4</sup> Per un'analisi complessiva della situazione attuale del servizio idrico, delle sue criticità e delle possibili soluzioni si rimanda alla *Relazione sullo stato dei servizi idrici per l'anno 2007* del Coviri.

un determinato impiego di energia. Sotto questo profilo, prescindendo dagli aspetti economici, le quantità di acqua localmente disponibili sono limitate, quasi ovunque, soltanto dalla disponibilità energetica.

Il bene acqua naturale per essere usato deve quindi essere captato, emunto, o prodotto per dissalazione, accumulato, trasportato e distribuito. I «valori d'uso» dell'acqua devono essere «estratti», cioè resi fruibili, a mezzo di rilevanti attività umane e cioè di investimenti e lavoro che costituiscono, quindi, prima ancora che un costo finanziario, un costo economico per la società, dal quale è impossibile prescindere. In ogni caso l'uso della risorsa rimane sottoposto ai vincoli della «rinnovabilità» o, come detto, in alternativa della disponibilità di energia.

Lo sfruttamento di un determinato «valore d'uso» dell'acqua dolce ne distrugge altri, attuali e/o futuri, e ne compromette la «naturalità». Ciò è vero infatti non solo per gli effetti che una determinata attuale applicazione può avere sugli usi contemporanei e concorrenti dell'acqua, ma anche perché essa può compromettere anche per lungo tempo la naturalità e/o gli usi della risorsa per le future generazioni. Ad esempio una eccessiva estrazione di acqua da una falda costiera può renderla salina, come è accaduto in Italia in molte zone, oppure se viene imposto un eccesso di uso a carico di un corpo idrico o non se ne limita il carico inquinante scaricato, può esserne compromessa, in qualche caso in modo definitivo, la sua capacità di rinnovo e infine la stessa utilizzabilità.<sup>5</sup> Gli usi, attuali e futuri, quindi comportano inevitabili costi finanziari ed economici e sono fra di loro in concorrenza e una minaccia per la preservazione della naturalità della risorsa.

La direttiva 2000/60/CE, recepita in Italia solo recentemente con il d.lgs. 152/2006, si sforza di inserire l'uso delle risorse idriche in un contesto di programmazione, dove, alla scala del distretto idrografico, devono essere integrati gli aspetti ambientali con quelli economici e sociali.

---

<sup>5</sup> Il progressivo prosciugamento del lago Aral in conseguenza della deviazione dei suoi immissari per usi agricoli è uno degli esempi più eclatanti dei disastri ambientali che possono derivare dal sovrasfruttamento di un corpo idrico.

La direttiva indica le seguenti categorie di costi, che devono essere individuati e quantificati per raggiungere l'obiettivo dell'uso economicamente e ambientalmente sostenibile delle risorse idriche, tenendone conto in tutte le fasi di programmazione e organizzazione dei servizi idrici afferenti al ciclo completo dell'acqua:

a) costi finanziari, che comprendono gli oneri legati alla fornitura e alla gestione del servizio, cioè i costi operativi, di manutenzione, rinnovo impianti e realizzazione di nuovi impianti (quota capitale e quota interessi, nonché il rendimento del capitale impegnato);

b) costi ambientali, cioè i danni indotti all'ambiente e a coloro che lo utilizzano dall'uso delle risorse e dalla costruzione delle opere necessarie a questo scopo;

c) costi opportunità delle risorse, cioè i costi potenziali connessi nell'uso dell'acqua come risorsa limitata nello spazio e nel tempo e quindi i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti (nel presente e nel futuro) in conseguenza dello sfruttamento delle risorse oltre il loro livello di ripristino e ricambio naturale.

I costi dell'uso dell'acqua sono in ogni caso riversati a carico della collettività, attraverso le uniche due possibilità: le tariffe del servizio e la fiscalità generale, sia essa centrale che locale. La scelta di affidarsi per il rimborso dei costi prevalentemente all'uno o all'altro strumento o le proporzioni in cui si fa uso congiunto di entrambi hanno conseguenze decisive riguardo agli effetti redistributivi del reddito fra i diversi soggetti coinvolti (famiglie degli utenti, imprese agricole e industriali, imprese dei servizi, l'erario, ecc.) e determina la sostenibilità sociale dei costi dello stesso servizio. La copertura integrale dei costi del servizio tramite la tariffa rappresenta in molti contesti dei Paesi avanzati un principio guida della direttiva, ma solamente ove possibile. Altri strumenti economici, quali i sussidi a fondo perduto, gli incentivi, l'articolazione tariffaria, i canoni e le tasse sull'uso delle risorse e sugli scarichi inquinanti possono essere applicati. Tuttavia l'uso di strumenti economici diversi dalla tariffa di copertura integrale dei costi ha effetti distorcenti sul raggiungimento dell'equilibrio ottimale nell'utilizzazione delle risorse idriche, e di conseguenza le modalità organizzative del servizio vanno valutate anche in funzione della di-

sponibilità di strumenti adatti alla riduzione di questi effetti. Questa scelta va quindi inclusa e integrata nella programmazione ed organizzazione dei servizi idrici.

## 2.2. La gestione dei servizi idrici a rete

La sicurezza dell'approvvigionamento idrico per gli usi civili, irrigui e industriali nel rispetto dei vincoli di sostenibilità ambientale è una problematica che investe aree sempre più estese sia nei Paesi sviluppati sia in quelli in transizione o in via di sviluppo. Fattori amplificanti di questa crisi sono la ridotta disponibilità di risorse e il contemporaneo aumento della popolazione, delle aree irrigate e dei consumi unitari. Qualora il *trend* evolutivo non fosse modificato da adeguate politiche gestionali e conseguenti interventi strutturali e infrastrutturali, la problematica assumerebbe certamente quella scala globale da molti profetizzata.

In ogni caso le risorse idriche sono in qualsiasi parte del mondo tra quelle più strategiche per il mantenimento degli *standards* qualitativi e quantitativi delle condizioni sociali ed economiche di una società, e spesso rappresentano un fattore limitante per lo sviluppo.

Una razionale gestione deve poter assicurare:

- l'uso multiplo, irriguo, potabile, industriale, idroelettrico, ecc. nonché garantire usi non direttamente produttivi, quali il deflusso vitale degli alvei a valle degli invasi, la conservazione delle zone umide e quant'altro occorrente alla conservazione degli ecosistemi naturali; quest'uso è, come già sottolineato, conflittuale fra i vari settori, ognuno con *ratio* e logiche diverse, connesse ad esigenze e a «disponibilità a pagare» differenti, da armonizzare e rendere compatibili con la quantità e la qualità delle risorse disponibili;

- la sostenibilità ambientale degli usi della risorsa, nel senso che, acclarato che essa non è illimitata e peraltro qualitativamente degradabile, occorre agire nel principio che l'attuale *stock* di risorsa deve essere utilizzato con l'obiettivo primario per il quale, soddisfatti gli usi delle attuali generazioni, bisogna conservarlo integro per quelle future;

- un uso sostenibile sotto l'aspetto finanziario ed economico, razionalizzando tutte le operazioni di gestione, manutenzione e

rinnovo degli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione;

- un riequilibrio territoriale fra le zone ove l'acqua «si produce» e le zone ove l'acqua «si consuma», attraverso un risarcimento dei costi ambientali dalle prime subiti;

- l'equa condivisione e accessibilità per tutti gli utilizzatori, cioè la sostenibilità etico-sociale;

- una specializzazione strutturale e funzionale dei soggetti gestori, spesso conflittuali, che tendono a fare gli interessi del proprio comparto d'uso, disinteressandosi degli interessi generali.

Il comparto civile del nostro Paese ha affrontato il problema della sua razionale gestione con la legge 36/94 recentemente sostituita dal d.lgs. 152/2006, accentrando, per quanto possibile, in ambiti territoriali ottimali l'uso dell'acqua con cicli gestionali integrati ed autonomi affidati a soggetti gestori. Tuttavia, tale comparto, quando utilizza acque provenienti da schemi idrici plurimi, deve acquistare risorse da immettere nel proprio ciclo gestionale.

Non esiste invece una legge analoga per l'uso agricolo o per l'uso industriale, anche se sarebbe auspicabile una più specifica legge per questi settori, che definisca compiti, aspettative, doveri e quanto necessario per una corretta gestione, che eviti sprechi, compensi costi, rispetti gli usi conflittuali e garantisca l'ambiente.

Va comunque sottolineato che, anche nell'ipotesi che si possa effettivamente operare la razionalizzazione idrica di ciascun comparto, in molte aree rimane il problema che gran parte delle loro domande idriche possono essere soddisfatte con risorse approvvigionabili da sistemi ad usi multipli, che diventano sempre più complessi, con conflittualità che si esaltano durante i periodi siccitosi. L'organizzazione di questi sistemi non investe evidentemente solamente aspetti tecnici e gestionali, ma deve affrontare anche le problematiche inerenti la regolazione economica e ambientale. Diventa quindi sempre più importante la reale conoscenza della variabilità dell'offerta e degli strumenti di governo della domanda per i diversi usi per assicurare l'uso sostenibile, sotto tutti i profili, delle risorse idriche.

Come è stato già evidenziato, la risorsa idrica ha caratteristiche non solamente di bene economico per i diversi utilizzatori, ma anche di *merit good*, con obiettivi sociali quali protezione delle risorse idriche e dell'ambiente, garanzia della salute, certezza di ap-

provvigionamento, redistribuzione fra comparti differenti. È quindi necessario un controllo sociale, che comunque deve essere perseguito contemporaneamente alla minimizzazione dei costi di produzione dei servizi per evitare che le inefficienze del sistema ricadano direttamente sugli utenti sotto forma di tariffe o sulla collettività in termini di fiscalità generale.

I servizi idrici costituiscono inoltre un classico esempio di monopolio naturale<sup>6</sup>, in parte ineliminabile, non solamente perché caratterizzato da costi di produzione marginali decrescenti, ma anche in conseguenza della elevata dimensione e lunga durata degli investimenti<sup>7</sup>, dell'importanza delle conoscenze territoriali e dell'elevata incertezza nel lungo periodo. Inoltre è in generale riscontrabile la subadditività della funzione di costo, cioè il costo per produrre una determinata quantità è minore se opera una sola impresa rispetto a qualsiasi frazionamento della produzione fra più imprese. Tuttavia gli effetti di scala sono significativi a scala di bacino nel caso di approvvigionamento superficiale e con adduzioni a medie-lunghe distanze, mentre sono molto meno rilevanti nell'approvvigionamento da acque sotterranee o sorgive e nelle fasi di distribuzione idrica, raccolta e trattamento delle acque reflue. Di contro un elemento che impone una integrazione e una elevata dimensione è la necessità di progettare, finanziare e realizzare gli investimenti per migliorare il servizio e adeguarlo alle normative comunitarie in un tempo ristretto, in quanto richiede un elevato contenuto tecnologico, competenze gestionali più elevate di quelle passate e un massiccio impegno finanziario.

Si possono comunque distinguere quattro funzioni fondamentali<sup>8</sup> che devono essere coperte per garantire l'efficacia dell'orga-

---

<sup>6</sup> R. Caselli, P. Peruzzi, *I servizi idrici. Regolazione e riorganizzazione in Toscana*, Milano, Franco Angeli, 1996; G. Muraro, P. Valbonesi, *I servizi idrici tra mercato e regole*, Roma, Carocci editore, 2003.

<sup>7</sup> I costi fissi di servizio idrico sono stimabili nel 60-75% dei costi totali, e fra i costi variabili quelli più significativi sono quelli energetici, mentre non esistono costi di acquisto della risorsa acqua in quanto tale a parte il canone di concessione, che rappresenta comunque un importo molto limitato; come tariffa di acqua all'ingrosso si intende in ogni caso il costo totale del servizio di approvvigionamento, compresa l'eventuale potabilizzazione.

<sup>8</sup> A. Massarutto, *Economia del ciclo dell'acqua*, Milano, Franco Angeli, 1993.

nizzazione dei sistemi idrici:

- governo della risorsa, che assicuri la sostenibilità dell'uso e la riproducibilità attraverso la regolazione ambientale; dovrebbe essere esercitata a scala di distretto idrografico da un soggetto pubblico con la responsabilità non solo di conoscenza del sistema e genericamente programmatica ma di effettivo governo, esercitando i diritti di proprietà collettivi, e garantendo la disponibilità anche fissando i limiti di accesso in determinate condizioni;

- specificazione della domanda collettiva, in quanto, mentre i grandi utenti possono esprimerla individualmente, per i piccoli utenti questa funzione va assolta da soggetti pubblici intermedi, come sono ad esempio attualmente in Italia gli Ato per i consumi civili e i Consorzi di bonifica per quelli agricoli o gli enti territoriali per quelli ambientali;

- produzione del servizio, che dovrebbe essere affidata a soggetti gestori in ragione solamente delle loro capacità tecniche e gestionali nel settore, a prescindere dalla natura della proprietà;

- regolamentazione economica, che deve essere in capo ad un soggetto pubblico per ridurre gli effetti negativi del monopolio naturale, perseguendo l'equilibrio fra tariffe e profitti dei fornitori di servizi, in un contesto dinamico che deve prevedere la revisione periodica delle condizioni produttive, per consentire l'adeguamento dell'offerta alle mutevoli condizioni ambientali e della domanda.

Nelle aree geografiche dove la risorsa è scarsa, è necessario che il soggetto preposto alla funzione di governo della risorsa sia in grado di prevedere i periodi di carenza adottando strumenti di disciplina del consumo e di controllo della capacità d'offerta. Questa capacità è ancora più importante quando l'ipotesi che la disponibilità delle risorse possa ritenersi costante nel medio-lungo periodo sia come media che come variabilità è messa in dubbio dal cambiamento climatico, con impatti significativi anche sulla dimensione qualitativa.

L'aumento del differenziale fra offerta e domanda nel breve e nel lungo termine spesso comporta il reperimento di maggiori quantità d'acqua a costi marginali crescenti. In generale la migliore efficacia distributiva si ottiene catturando la disponibilità collettiva a pagare tramite l'imposizione di un sistema tariffario che



riflette i costi marginali. L'alternativa che può essere adottata è quella dei trasferimenti di risorse dalla fiscalità generale e della sussidiazione incrociata, in coerenza alla convinzione molto diffusa, ma che può portare a soluzioni semplicistiche ed inefficaci, che l'approvvigionamento idrico sia un dovere della collettività e un diritto del singolo. La tariffa applicata per coprire i costi di approvvigionamento marginali sono un fattore di equilibrio nel reale conflitto fra le esigenze di finanziamento delle misure per ridurre gli effetti della scarsità e il diritto dei singoli utenti a godere di una risorsa naturale. In ogni caso le scelte del gestore della risorsa influenzano l'organizzazione del sistema di gestione.

Le incertezze di approvvigionamento si affrontano efficacemente a scala vasta, che dovrebbe coincidere con il sistema fisico di equilibrio possibile fra offerta e domanda, e/o con costi di approvvigionamento minori di quelli della *backstop technology*, cioè quella che consente in linea teorica di disporre di risorsa in quantità illimitata, come ad esempio dissalatori territorialmente diffusi. Queste condizioni di monopolio naturale sono ulteriormente rinforzate dalla necessità di effettuare investimenti infrastrutturali particolarmente elevati e di disporre di un'ampia capacità produttiva per fronteggiare imprevisti incrementi della domanda e/o riduzione dell'offerta da alcune fonti. In questo caso il monopolista autonomamente sceglierebbe di produrre sino al livello in cui il profitto marginale è uguale al costo marginale, determinando una inefficienza allocativa, per cui è necessario l'intervento pubblico per raggiungere il più efficiente livello produttivo di *output*. Le condizioni di monopolio naturale sono comunque influenzate dalle mutevoli condizioni tecnologiche e della domanda. L'assetto organizzativo dei sistemi idrici deve quindi essere anche sufficientemente flessibile per affrontare dinamicamente queste problematiche, che possono subire evoluzioni in tempi più ridotti di quelli necessari per l'ammortamento di molte infrastrutture di approvvigionamento.

### 2.3. I possibili modelli organizzativi dei servizi idrici a rete

In presenza di condizioni di monopolio naturale il soggetto pubblico deve logicamente cercare di ridurre la possibilità del-

l'impresa monopolistica di realizzare extra-profitti o di caricare costi ingiustificati sugli utenti finali, indipendentemente se il costo del servizio viene coperto dalla fiscalità generale o da tariffe individuali. Per contrastare questi effetti il soggetto pubblico ha sostanzialmente tre possibilità: la gestione diretta o tramite azienda pubblica, l'attivazione di forme di competizione per il mercato e la regolamentazione dell'impresa operante in condizioni di monopolio.

La gestione pubblica di per sé non rappresenta comunque una sufficiente garanzia per il consumatore, anche se il costo del servizio viene totalmente caricato sulla fiscalità generale, in quanto deve essere controllata da un soggetto terzo la qualità del servizio e la congruenza dei costi. Infatti la gestione pubblica senza regolatore lascia spazi troppo ampi alla discrezionalità dei decisori politici, che possono perseguire obiettivi differenti da quelli del consumatore, quali l'occupazione ed un esagerato livello di investimenti.

In alcuni settori gestiti in passato in condizioni di monopolio, come le telecomunicazioni, i trasporti, la distribuzione del gas e dell'energia elettrica, e i servizi postali, è stato avviato un processo di liberalizzazione basato sulla ipotesi di separare il servizio all'utente e quello di approvvigionamento, ai quali è possibile applicare la concorrenza nel mercato, dalla gestione della rete, da assegnare ad un unico gestore, anche attraverso forme concorrenziali per il mercato.

L'industria idrica differisce tuttavia per alcuni determinanti aspetti dalle altre industrie a rete. Infatti in questo caso i costi di costruzione, manutenzione e gestione delle reti rappresentano la parte preponderante del costo finanziario globale, per cui non risulta conveniente separare la gestione della rete dall'erogazione del servizio. Inoltre gli elementi riconducibili alla qualità dell'acqua distribuita sono talmente significativi e così strettamente connessi non solamente alla qualità originaria della risorsa prodotta, ma anche ai processi di trasformazione e degrado qualitativo che può subire nella rete di distribuzione, da sconsigliare la separazione dell'unitarietà del processo di responsabilità della qualità nei confronti dell'utente.

L'introduzione della concorrenza per la produzione dei servizi

è quindi una scelta auspicabile, ma non semplice e la semplice privatizzazione può comportare la creazione di monopoli privati, ancora più difficilmente controllabili di quelli pubblici.

In teoria i risultati ottenibili in termini di efficienza e configurazione industriale ottimale del sistema dalla applicazione della concorrenza nel mercato possono essere raggiunti anche attraverso una regolamentazione così incisiva da ridurre gli effetti distorcitivi del monopolio. Tuttavia la pratica evidenzia spesso i rischi di fallimento della regolazione, dovuti alla asimmetria informativa tra regolatore e impresa regolamentata. Quest'ultima dispone di maggiori informazioni sui propri costi di produzione e potrebbe, indipendentemente dalla natura pubblica o privata della proprietà, evitare con relativa facilità di perseguire il contenimento dei costi e/o accumulare extraprofiti.

Nella pratica di diversi Paesi si è quindi in genere preferito adottare strumenti di regolazione più o meno incisivi, attuando contemporaneamente altre forme di *water competition* quali la concorrenza per il mercato tramite asta, la concorrenza comparativa (*yardstick competition*)<sup>9</sup>, la esternalizzazione dei servizi (*contracting out*), la contendibilità delle azioni sul mercato azionario (*capital-market competition*).

Pur non volendo sviluppare in questa sede un'analisi anche sommaria degli aspetti positivi e negativi di ciascuna di queste possibili forme di competizione, è utile ricordare che anche la concorrenza per il mercato tramite asta<sup>10</sup>, che rappresenta la forma teoricamente più adatta per il raggiungimento dell'efficienza nel caso di monopolio naturale, perde la sua efficacia in presenza di particolari condizioni, quali incompletezza del contratto, ridotto numero di partecipanti all'asta, asimmetrie informative, condi-

zioni di risoluzione del contratto non esaustive o comportamenti collusivi fra i partecipanti. In particolare una definizione ambigua degli standard qualitativi richiesti può indurre il produttore a sottostimare i costi in fase di offerta, con conseguenze negative sulla qualità del servizio e sul livello di investimenti in caso di aggiudicazione del contratto. In questo caso diventano ancora più importanti le clausole che regolano le inevitabili revisioni periodiche delle condizioni contrattuali.

Inoltre l'eventualità di investimenti non recuperabili nel periodo della concessione costituisce un elemento disincentivante alla realizzazione degli investimenti da parte del concessionario (*incumbent*) nel periodo finale della concessione e una barriera alla concorrenza nella gara successiva per via degli indennizzi da corrispondere in caso che l'*incumbent* non risulti vincitore. Il metodo spesso adottato per superare queste difficoltà, cioè l'allungamento del periodo di concessione, rende tuttavia più complessa la necessaria attività del regolatore e riduce gli effetti concorrenziali della gara iniziale. Per questo motivo è spesso teorizzato – e in alcuni Paesi praticato – che la proprietà, il rinnovo e la manutenzione straordinaria delle reti e degli impianti dovrebbe rimanere nelle mani pubbliche o di un regolatore, mettendo all'asta la concessione di erogazione del servizio e la manutenzione ordinaria degli impianti. Nel caso delle reti idriche si presentano tuttavia i problemi prima esposti di non facile risoluzione.

Oltre alle forme di competizione per il mercato è possibile studiare anche la possibilità di introdurre concorrenza nel mercato attraverso il metodo del *common carriage*. La stessa struttura dei sistemi idrici indica che sono più aperti alla concorrenza le fasi di produzione, trattamento e vendita, mentre il trasporto e la distribuzione, in cui si hanno elevati costi di costruzione e manutenzione delle infrastrutture, sono caratterizzate da un mercato tipicamente monopolistico. Si può anzi affermare che, poiché i sistemi di approvvigionamento sono sempre più estesi ed interconnessi, la presenza di gestioni che hanno solo il ruolo di «produttori all'ingrosso» evidenzia un modello organizzativo che può più facilmente aprirsi alla concorrenza, ove la funzione di gestore operativo della rete di grande adduzione sia separata da quella di realizzatore e conduttore degli impianti di produzione, utilizzando gli

---

<sup>9</sup> Le limitazioni a questo meccanismo di regolamentazione derivano dal pericolo di collusione delle imprese e dalle diversità fra le condizioni di produzione dei diversi gestori, che rende particolarmente difficile la definizione e la stima parametrica dei modelli di *benchmarking*, come evidenziato da A. Amato e M. Conti, *The economics of the water industry: technology, ownership and efficiency*, Milano, Franco Angeli, 2005.

<sup>10</sup> A tal proposito l'articolo fondamentale è quello di H. Demsetz, *Why regulate utilities*, in «Journal of Law and Economics», 1968, n. 11.

acquedotti esistenti come sistema di trasporto comune per l'alimentazione dei grandi utenti.

L'applicabilità del modello di *common carriage* deve prioritariamente risolvere il problema del diritto all'accesso alla rete del singolo produttore senza discriminazioni imposte dal gestore della rete. Questo risultato può essere ottenuto con la separazione strutturale o contabile della gestione della rete dalle attività potenzialmente competitive, a secondo che al gestore della rete sia impedito di fornire servizi in competizione con le imprese che utilizzano la sua rete, oppure che gli sia imposta solamente una contabilità separata per i servizi intermedi forniti alle imprese concorrenti. In entrambi i casi è necessario un intervento di regolazione per evitare che il gestore della rete imponga nel primo caso prezzi di accesso molto elevati e nel secondo caso operi discriminazioni a favore di uno specifico fornitore. Si tratta di identificare una tariffa di accesso alla rete tale da non precludere ad un terzo la possibilità di operare sul mercato della fornitura del servizio garantendogli un ragionevole margine di guadagno, soddisfacendo altresì all'esigenza di compensare equamente il gestore della rete per gli investimenti sostenuti per la conservazione, l'ammmodernamento e lo sviluppo delle infrastrutture, nonché gli investimenti in aree depresse e marginali. In ogni caso queste forme di competizione devono essere perseguite in presenza di un efficiente e autorevole sistema di regolamentazione economica e ambientale, riducendo i rischi di asimmetrie informative e mancanza di controllo

Nel caso del servizio idrico all'ingrosso effettuato con estesi sistemi interconnessi, il modello potrebbe in teoria trovare applicazione ipotizzando che i rivenditori si identifichino con i soggetti che gestiscono gli Ato, con i Consorzi di bonifica per gli usi agricoli e con le grandi utenze industriali, singole o aggregate, mentre l'operatore della rete gestisca la rete di trasporto acquedottistica che consente l'approvvigionamento dei rivenditori. In questo caso è anche più semplice la risoluzione dei problemi qualitativi che nascono nella definizione del protocollo di accesso alla rete e nella identificazione dei punti di immissione di risorse idriche da parte dei produttori. Il modello competitivo può essere applicato anche durante i periodi di siccità consentendo il trasferimento temporaneo dei diritti di uso dell'acqua, anche se in questo caso

l'operatore della rete, che è comunque responsabile per l'equilibrio fra domanda e offerta, deve avere la possibilità di coordinare i diversi soggetti interessati dagli eventi siccitosi, ed in particolare obbligare i produttori a definire e collaborare alla realizzazione dei Piani di gestione della siccità. Qualora si volesse invece realizzare nuovi impianti, l'incertezza connessa alla variabilità dell'offerta ingigantisce i problemi di *sunk costs*, rendendo certamente ancora più complicata l'applicazione di forme di competizione per il mercato.

La combinazione degli effetti indotti dalle incertezze di disponibilità idrica e dalla separazione verticale e orizzontale del servizio lascia prevedere che, se si procedesse alla privatizzazione del comparto civile e industriale senza un'analisi approfondita del sistema complessivo e del ruolo pubblico, si andrebbe incontro con ragionevole certezza a fenomeni di fallimento del mercato. Gli effetti più probabili sono un incremento delle tariffe civili non giustificato<sup>11</sup>, la creazione di una capacità di riserva più elevata rispetto a quella necessaria e comunque destinata ai soli comparti o utenti con maggiore disponibilità a pagare, lasciando i soggetti socialmente più deboli o il comparto irriguo maggiormente esposti ai rischi di deficienza idrica; in questi casi è contestualmente probabile una tendenza al consolidamento delle inefficienze del settore irriguo, con incremento delle politiche di assistenza, che hanno spesso contribuito allo sviluppo di coltivazioni ad alta intensità di consumo di acqua non giustificate economicamente, e ciò specialmente in aree con disponibilità ridotta.

### **3. Il fabbisogno finanziario per il mantenimento delle infrastrutture idriche in Italia**

I dati proposti in questo paragrafo si riferiscono in gran parte al Servizio idrico integrato per usi civili, per il quale sono disponibili studi approfonditi che vengono aggiornati con cadenza annuale.

---

<sup>11</sup> Ad esempio per dotare molti territori di costosi impianti di sicurezza di approvvigionamento.

Essi sono desunti da un campione di piani d'ambito<sup>12</sup> costituito da 103 documenti che corrispondono alla pianificazione di 82 Ato per una popolazione di 53,7 milioni di abitanti residenti rispetto a 105 complessivamente approvati fino al maggio 2009. Di questi 92 sono di lungo periodo, con una durata di programmazione che va da un minimo di 16 fino ad un massimo di 30 anni, i rimanenti fanno riferimento a pianificazioni, così dette di breve periodo, che presentano una durata massima di 5 anni. Ai fini dell'analisi proposta sono stati considerati i piani d'ambito di lungo periodo che riguardano circa 47 milioni di residenti, e che sono in grado di fornire una stima della dimensione di fabbisogno di investimenti più completa ed attendibile.

Anche se nei comparti della grande adduzione e irriguo non esistono informazioni nel lungo periodo paragonabili a quelle disponibili per il Servizio idrico integrato (Sii) per uso civile, nel paragrafo conclusivo sono riportati i dati relativi alla necessità di investimenti nelle reti di questi comparti, basate sulle delibere programmatiche di spesa approvate dal Cipe (legge obiettivo e piano idrico nazionale), integrate con informazioni fornite dall'Anbi.

### 3.1. *Un'analisi quantitativa del fabbisogno di investimenti nel Sii in Italia*

Si è proceduto alla rilevazione dei dati economici sugli impegni finanziari previsti per ramo di attività e, nei casi in cui era specificato, per macrotipologia. La ripartizione della spesa per investimenti tra manutenzione straordinaria e nuove opere fornisce alcune interpretazioni sulle principali carenze del servizio idrico integrato a seconda del prevalere dell'una o dell'altra componente. Infatti, maggiori interventi per la realizzazione di nuove opere dovrebbero indicare un quadro del servizio ancora in sviluppo con coperture insufficienti nel caso di reti idriche o di raccolta reflui, oppure con incompletezza della filiera in cui è deficitario il sistema di trattamento delle acque. Si aggiunge che in molti Ato, in cui il disegno degli schemi di approvvigionamento non è stabilizzato,

---

<sup>12</sup> Fonte: Utilitatis e AneA, *Blue Book 2009: I dati sul servizio idrico integrato in Italia*.

spesso la ricerca di nuove fonti di approvvigionamento si rende necessaria per risolvere problemi di eccessivo sfruttamento ambientale (ad esempio il fenomeno di subsidenza in alcune aree del Paese) oppure di esaurimento della risorsa o progressivo peggioramento dei requisiti chimico-fisici dovuto all'inquinamento delle falde, con conseguente aggravio di costi nella potabilizzazione e riduzione della qualità all'utente finale.

La prevalenza di spesa per manutenzioni straordinarie appare invece il riflesso di una situazione di vetustà delle infrastrutture. Gli interventi ricadenti in questa categoria sono spesso frutto di stime parametriche costruite in base alla durata tecnica di vita del bene e alle caratteristiche strutturali delle opere. Ne segue che in alcuni casi la valutazione delle manutenzioni straordinarie sia influenzata dal tipo di metodologia utilizzata per la stima della durata tecnica del bene, soprattutto nei casi in cui il dato sull'età originaria dell'infrastruttura è mancante.

Nel merito di una valutazione critica dell'attendibilità dei dati rilevati dai piani d'ambito, si può obiettare che le pianificazioni degli investimenti presentano potenziali disomogeneità dovute ai diversi criteri di riferimento su cui sono stati implementati i modelli di sviluppo e manutenzione delle infrastrutture, tuttavia tale fenomeno è comprensibile anche in funzione alle specifiche caratteristiche orografiche in cui si svolge il servizio, cui si aggiungono le singole scelte di sviluppo del sistema impiantistico effettuate in passato e che inevitabilmente condizionano le scelte future. Si riscontra, invece, una sostanziale uniformità nella definizione degli standard di servizio obiettivo facilitata in parte dalla normativa nazionale, ed in alcuni casi regionale, che ne definisce i contorni.

Ciò premesso la base dati descrive un orizzonte di fabbisogno di spesa assai realistico, fornendo indicazioni tendenziali sullo sviluppo dell'infrastruttura nel comparto idrico che ci sembra meritevole di interesse, soprattutto in un'ottica di programmazione macroeconomica di sistema-Paese. La tab.1 riporta in modo sintetico i risultati dello studio ed individua un ammontare pari a 42 miliardi di euro di investimenti pianificati per i prossimi 20-30 anni. Di questi una quota dell'11% circa, pari a 4,7 mld/€, è sostenuta con risorse pubbliche, le quali si concentrano in larga parte nelle aree del meridione ed isole.

**Tab. 1 - Gli investimenti nel servizio idrico integrato per macroarea**

| Area Geografica | Acquedotto (%) | Fognatura e depurazione (%) | Altri investimenti (%) | TOTALE (mgl €) | Finanziamento pubblico (mgl €) |
|-----------------|----------------|-----------------------------|------------------------|----------------|--------------------------------|
| Nord Ovest      | 49,8%          | 47,8%                       | 2,4%                   | 8.042.578      | 491.918                        |
| Nord Est        | 52,1%          | 45,8%                       | 2,1%                   | 5.577.736      | 620.048                        |
| Centro          | 40,9%          | 51,4%                       | 7,7%                   | 7.434.371      | 395.557                        |
| Sud             | 54,2%          | 45,7%                       | 0,1%                   | 12.876.535     | 1.470.140                      |
| Isole           | 47,5%          | 51,9%                       | 0,7%                   | 7.883.082      | 1.694.199                      |
| ITALIA          | 49,7%          | 48,3%                       | 2,0%                   | 41.814.301     | 4.671.862                      |

Fonte: Utilitatis e AneA, *Blue Book 2009: I dati sul servizio idrico integrato in Italia*

Allo scopo di tener conto della diversa durata del periodo di programmazione e delle dimensioni di ciascun Ambito, i dati sugli investimenti sono stati resi confrontabili mediante la costruzione dei seguenti parametri unitari:

– «investimento pro capite annuo per abitante», ottenuto riportando il monte complessivo di investimenti espresso dall’Ato alla rispettiva popolazione residente e dividendolo poi per il numero di anni di pianificazione. Il rapporto è al lordo dei finanziamenti pubblici, e rappresenta la spesa per infrastrutture coperta mediante entrate tariffarie e fiscali;

– «investimento per volume erogato medio annuo», ottenuto dividendo il monte interventi per la quantità di volumi erogati in un anno, calcolati come media dei volumi venduti per l’intero periodo. Esso indica la spesa unitaria di investimento per metro cubo d’acqua venduto annualmente all’utenza. Si è reso necessario considerare il volume medio annuo per assorbire nell’indicatore la variabilità derivante dalle funzioni di domanda.

Una rappresentazione sintetica per macroarea dell’elaborazione descritta è riportata nella Tab. 2. La spesa pro capite annua, il cui valore medio nazionale si attesta a 35,0 €/ab/anno, raggiunge il valore minimo nelle Regioni del Nord Ovest (29,4 €/ab/anno) ed è massima nelle Isole (41,2 €/ab/anno). La spesa media annua per metro cubo erogato, ponderata con la popolazione, si allinea a 9,7 €/mc, compreso tra 6,2 €/mc del Nord Ovest e 13,2 €/mc delle Isole.

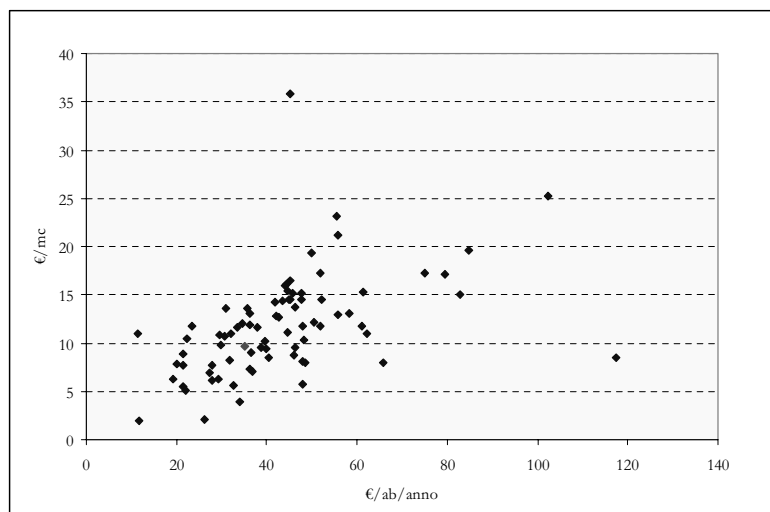
**Tab. 2 - Gli investimenti del servizio idrico integrato in funzione di alcuni parametri caratteristici**

| Area Geografica | Investimenti pro capite (€/ab) | Investimenti pro capite annui (€/ab/anno) | Investimenti per volumi erogati medi annui (€/mc) | Investimenti per km rete (mgl €/km) |
|-----------------|--------------------------------|---|---|-------------------------------------|
| Nord Ovest      | 712,83                         | 29,43                                     | 6,15  | 135,88                              |
| Nord Est        | 941,48                         | 37,18                                     | 10,72   | 123,94                              |
| Centro          | 757,33                         | 31,90                                     | 8,82  | 161,50                              |
| Sud             | 932,06                         | 37,80                                     | 11,12   | 196,99                              |
| Isole           | 1.194,25                       | 41,21                                     | 13,22   | 275,25                              |
| ITALIA          | 881,42                         | 34,98                                     | 9,74  | 178,49                              |

Fonte: Utilitatis e AneA, *Blue Book 2009: I dati sul servizio idrico integrato in Italia*

Un quadro dettagliato per singolo piano d’ambito è riportato nella Fig.1, che rappresenta in ordinata la spesa per metro cubo erogato ed in ascissa l’incidenza pro capite annua per abitante residente. L’insieme di punti rileva una ovvia correlazione tra i due parametri e facilita in tal senso la lettura. I valori massimi sono individuati dagli Ato Modena – sub area Hera (117,5 €/ab/a) e Reggio Emilia – sub area Enia (35,8 €/mc). A fronte di questi dati fuori scala rispetto alla media nazionale, individuata con un punto rosso nel grafico, si rileva una metodologia di pianificazione che prevede per la rete di raccolta reflui la completa sostituzione (*rewamping*), procedura che determina un impatto significativo sulla spesa per investimenti. Le incidenze unitarie più contenute sono rappresentate dagli ambiti di Milano (Città e Provincia), con valori che si aggirano sui 2-4 €/mc, e Milano Provincia e Basilicata, con valori di 11-19 €/ab/anno, i quali individuano il gruppo omogeneo di spesa per investimento più bassa.

**Fig. 1. Indicatori parametrici degli investimenti per singola osservazione**



Come prevedibile l'incidenza del costo per investimenti sia per abitante residente sia rispetto ai volumi medi erogati presenta una notevole dispersione, in virtù delle argomentazioni già espresse riguardo la congenita disomogeneità delle pianificazioni.

**Tab. 3 - Stima degli investimenti del Sii per il territorio nazionale**

| Area Geografica | Totale Sii (mgl €) | Totale anno (mgl €/a) | Finanziamento pubblico |       |
|-----------------|--------------------|-----------------------|------------------------|-------|
|                 |                    |                       | (mgl €)                | (%)   |
| Nord Ovest      | 13.331.770         | 444.392               | 815.427                | 6,1%  |
| Nord Est        | 12.131.981         | 404.399               | 1.348.650              | 11,1% |
| Centro          | 10.699.444         | 356.648               | 569.280                | 5,3%  |
| Sud             | 16.021.851         | 534.062               | 1.829.247              | 11,4% |
| Isole           | 8.333.048          | 277.768               | 1.790.904              | 21,5% |
| ITALIA          | 60.518.094         | 2.017.270             | 6.353.508              | 11,2% |

Fonte: Utilitatis e AneA, *Blue Book 2009: I dati sul servizio idrico integrato in Italia*

A valle dell'analisi sulle programmazioni degli ambiti territoriali ottimali si propone la stima del fabbisogno di investimento per macro ripartizione geografica, costruita estendendo il dato osservato in base alla popolazione residente nelle aree interessate. Il valore complessivo della spesa per investimenti prevista nei piani di ambito risulta pari a 60,5 mld di euro (Tab. 3), ove il contributo delle aree del centro-nord rappresenta il 60% del totale di spesa stimata. Sotto questo aspetto l'intensa politica di sostegno al mezzogiorno ed isole condotta in passato, che ha visto convergere verso queste aree notevoli risorse pubbliche, determina oggi una situazione contraddittoria, infatti, se in termini assoluti il fabbisogno di investimenti risulta minore rispetto al settentrione e al centro, l'incidenza unitaria per abitante residente e per metro cubo erogato, evidenziata precedentemente in Tab. 2, riporta in primo piano l'elevato onere finanziario che il meridione ed isole richiederanno agli utenti finali.

### 3.2. I primi risultati delle revisioni tariffarie

Nell'edizione 2009 del *Blue Book* sono analizzate anche 17 revisioni di piani di lungo periodo, che rappresentano un primo campione dal quale è possibile evincere la correttezza delle previsioni contenute nei piani d'ambito originali<sup>13</sup>.

Il confronto fra i dati revisionali e le previsioni contenute nei piani di prima approvazione, seppure riferito ad un campione di aziende che servono complessivamente 10,3 milioni di abitanti, consente comunque alcune interessanti considerazioni. A significative correzioni al ribasso degli investimenti effettuati e dei volu-

<sup>13</sup> Secondo il *Blue Book 2009*, alla data del 30 aprile 2009 sono stati rilevati 68 affidamenti (per una popolazione di oltre 45 milioni di abitanti), 31 dei quali a società a totale capitale pubblico o *in house* (35% dell'intera popolazione in Italia), 16 a società quotate nei mercati regolamentati (19% della popolazione), 12 a società a capitale misto pubblico-privato (17% della popolazione), 6 e tutti localizzati al Nord sono affidamenti transitori/plurigestioni/in salvaguardia (4% della popolazione) e solo 6 sono gli affidamenti in concessione a società di capitali (5% della popolazione). Gli ambiti dove non è ancora stato affidato il servizio sono 23 e coprono il 22% della popolazione.

mi venduti corrisponde una modifica in aumento delle previsioni relative alla tariffa reale media (Trm), il cui valore medio al primo anno viene rivisto del +5,3% (rialzo che nel caso dell'Ato di Terni è pari al +47,7%). Oltre a questo effetto d'impatto, gli scostamenti mostrano anche un effetto di *trend* per cui all'anno 15 lo scostamento medio è del +22,5% (e nel caso di Terni del 124,0%). Di contro va sottolineato che un effetto «impatto» di segno opposto si registra nei volumi venduti che diminuiscono del 12,8% al primo anno, con valore estremo nell'Ato di Terni del -23,9%, mentre l'effetto *trend* è molto modesto negli anni successivi in quanto la previsione di domanda idrica è sostanzialmente costante. Un modesto aumento si registra altresì nei costi operativi di primo anno, con incremento medio ponderato rispetto alle previsioni del 6,3%, con punte negli Ato del Ombrone (53,6%), Terni (33,4%) e Foligno (30,2%). In questi Ato si registra altresì una diminuzione ed uno slittamento degli investimenti, con conseguente riduzione delle quote tariffarie derivanti dagli ammortamenti e dalla remunerazione del capitale.

Il confronto dei dati italiani sugli investimenti annui per abitanti con quelli degli altri Paesi ad alto reddito (Ashley e Cashman, 2006; CBO, 2002; Ofwat, 2003) evidenzia che i valori estrapolabili per l'Italia (33 €/PPP) sono meno della metà di quelli previsti per Inghilterra e Galles (80 €/PPP) e molto lontani anche da quelli relativi agli Stati Uniti (72-114 €/PPP). Questa forte differenza è confermata dalla percentuale di investimenti sul Pil, che in Italia è pari ad 0,15%, che è meno della metà dell'estremo inferiore del *range* indicato per i Paesi ad alto reddito (0,30-1,20 %).

### 3.3. La stima dei fabbisogni finanziari per le opere di adduzione primaria e il comparto irriguo

L'esistenza di sistemi di approvvigionamento primario in alcune realtà del Paese deriva dalla diffusa presenza principalmente nel Meridione di sistemi idrici e relativi gestori con impianti di approvvigionamento (dighe, traverse, dissalatori) e relativi acquedotti a servizio di più ambiti<sup>14</sup> e/o più usi differenti (civile, irriguo,

industriale, idroelettrico)<sup>15</sup> e in alcuni casi di trasferimento di risorse fra più Regioni<sup>16</sup>. Questi schemi, realizzati in gran parte dalla Cassa per il Mezzogiorno, rispondono all'esigenza di assicurare l'approvvigionamento di aree vaste senza sufficienti fonti locali con lunghi e costosi trasferimenti e grandi capacità di riserva artificiali.

La realizzazione di queste strutture a valenza regionale o multi-regionale corrisponde anche alla necessità di disporre di una riserva strategica in presenza di domanda sostanzialmente inelastica ed offerta molto elastica nel breve-medio termine (ricorrenti e prolungati periodi siccitosi) e capacità di produzione inelastica nel breve termine (lunghi tempi per la costruzione di nuovi impianti). In queste condizioni ciascun gestore d'ambito o consorzio irriguo tenderebbe a realizzare una sovracapacità di produzione per dotarsi di adeguate riserve, con conseguente incremento tariffario nel comparto civile e di elevate richieste di finanziamento nel comparto irriguo.

In ogni caso nell'approvvigionamento primario è evidente il ruolo decisivo delle Regioni che, oltre ad essere titolari delle concessioni di derivazione, possono veicolare finanziamenti a fondo perduto in percentuale significativa degli investimenti per evitare che le tariffe dell'acqua all'ingrosso diventino molto elevate in conseguenza dell'aliquota relativa all'ammortamento. Inoltre la complessa interrelazione fra tariffe all'ingrosso e tariffe agli utenti

---

pubblico degli enti locali; in Calabria e Sicilia le società regionali miste pubblico-privato Sorical S.p.A. e Sicilacque S.p.A.; in Campania la gestione degli acquedotti per l'approvvigionamento primario è stata affidata con concessione a terzi a Eniacque Campania S.p.A.; in Molise esiste l'ente pubblico regionale Erim anche se l'ambito è unico.

<sup>15</sup> In Basilicata esiste la società regionale interamente pubblica Acqua S.p.A., in Sardegna l'ente pubblico Enas, mentre in Sicilia la gestione degli impianti a servizio multisettoriale è di competenza dell'Agenzia Regionale per le Acque e i Rifiuti.

<sup>16</sup> L'ente pubblico nazionale Eipl approvvigiona in Puglia il gestore pubblico dell'Ato unico Acquedotto Pugliese S.p.A. e i Consorzi di Bonifica della Puglia meridionale, in Basilicata il gestore pubblico dell'Ato unico Acquedotto Lucano S.p.A. e i Consorzi di Bonifica e in Campania i Consorzi di Bonifica dell'Irpinia.

<sup>14</sup> In Emilia-Romagna esiste Romagna Acque S.p.A. a capitale interamente

finali civili e irrigui rende necessario che anche l'approvvigionamento primario ricada nel perimetro di competenza del sistema di regolazione economico del Servizio Idrico Integrato.

La stima del fabbisogno finanziario per nuovi interventi per l'approvvigionamento primario può basarsi sulle previsioni contenute negli Accordi di programma quadro risorse idriche sottoscritti fra lo Stato e le diverse Regioni e in particolare nell'allegato 3 della delibera Cipe del 21 dicembre 2001 in attuazione dell'art.1 della legge 433/01 (c.d. legge obiettivo) che riportava un fabbisogno di 4.641,4 mln di euro in 3-5 anni. Al di là della necessità di una verifica progettuale ed economica degli interventi proposti, questo valore rappresentava comunque una stima realistica della necessità di risorse finanziarie. Il confronto fra le originarie previsioni e gli allegati predisposti dal Ministero delle infrastrutture per la finanziaria 2007 evidenzia che in realtà alla data attuale da questa legge sono state assegnate risorse a progetti per un importo di 782,46 mln di euro su un fabbisogno complessivo di 1.179,35, e che quindi sarebbe necessario reperire ulteriori 369,89 mln di euro per il loro completamento. Anche se probabilmente in questi ultimi anni queste risorse sono state almeno in parte reperite dalle Regioni su altri fondi nazionali o comunitari, risulta evidente il ritardo con cui procede questa legge, riconducibile in gran parte alla mancanza di risorse finanziarie per la copertura degli impegni programmati.

Nel comparto irriguo non esiste una analisi del fabbisogno degli investimenti necessari per uno sviluppo dell'agricoltura compatibile con le indicazioni della politica agricola comunitaria (Pac), nonostante gli studi che sono stati avviati negli anni scorsi per consentire una valutazione attendibile. Le stesse condizioni di incertezza sono riscontrabili anche nella stima del fabbisogno finanziario necessario per l'avvio su scala vasta di una politica di riutilizzazione delle acque reflue depurate che risponda ad accettabili criteri economici, che nelle aree ove si registrano carenze idriche ricorrenti e conflittualità negli usi della risorsa rappresenta certamente una scelta logica da perseguire.

L'applicazione della direttiva 2000/60/CE impone comunque entro il dicembre 2009 la definizione delle scelte complessive a livello di distretto idrografico, e quindi anche di quelle relative al

comparto irriguo. Solamente a valle di strumenti programmatici sarà possibile definire con ragionevole certezza il fabbisogno finanziario nel medio e lungo termine, verificando altresì la validità delle scelte contenute negli attuali strumenti programmatici, come il piano nazionale irriguo, approvato dal Cipe, che consiste sostanzialmente nella sommatoria dei desiderata dei Consorzi di bonifica, ma senza una preventiva e convincente analisi dei costi e benefici degli interventi proposti. Pur con questi limiti, e basandosi anche sulle valutazioni sommarie fornite dall'Anbi<sup>17</sup>, il fabbisogno finanziario complessivo, oltre ai 1.050 mln di euro del piano irriguo già finanziati dalla legge finanziaria 2007, si può stimare in 20.000 mln di euro nei prossimi 25-30 anni, dei quali 7.000 mln di euro nei prossimi 5-10 anni.

Condizione essenziale per un uso efficiente delle risorse finanziarie e naturali è comunque il corretto funzionamento dei Consorzi di bonifica, che in parecchi casi sono stati più centri di spesa che erogatori di servizi per gli utenti irrigui. Poiché in ogni caso questo comparto rimarrà con ogni probabilità fortemente assistito, in quanto si ipotizza di coprire con le tariffe i costi operativi e di manutenzione ordinaria, e solo marginalmente quelli di manutenzione straordinaria e gli ammortamenti conseguenti alle nuove opere, il ruolo delle Regioni rimane fondamentale come controllori dell'efficienza dei Consorzi di bonifica. Inoltre, vista la stretta interdipendenza dei costi degli altri comparti<sup>18</sup> dalle scelte programmatiche e gestionali operate nel comparto irriguo, appare logico che la verifica delle tariffe irrigue, ed analogamente di quelle industriali, siano di competenza dello stesso regolatore che si dovrebbe occupare della determinazione delle tariffe per usi civili e di quelle dell'approvvigionamento primario.

---

<sup>17</sup> Associazione nazionale bonifiche e irrigazione.

<sup>18</sup> Non solamente civile ma anche idroelettrico e industriale, come hanno dimostrato le recenti crisi idriche sia nel Sud che nel Nord Italia .



### 3.4. Considerazioni conclusive

Rimandando a studi specifici<sup>19</sup> per una analisi più dettagliata dei flussi di spesa storici nel settore idrico, i dati riassunti nei paragrafi precedenti mettono in luce la significativa esigenza di risorse finanziarie per tutto il settore idrico, in un contesto di disponibilità di fondi pubblici molto limitati, come dimostrano i ritardi registrati nella fase applicativa della legge obiettivo.

Il comparto del Servizio idrico integrato richiederà nei prossimi trenta anni un investimento di 60.518 mln di euro, che corrispondono ad una spesa annuale di 2.017 mln di euro, con una previsione di copertura con fondi pubblici di 6.354 mln di euro, pari all'11,2% dei fabbisogni, e in gran parte risultanti dai fondi strutturali concentrati nel Mezzogiorno<sup>20</sup>. Inoltre è probabile che nei primi anni sarà necessaria una concentrazione degli investimenti sia per motivi connessi alla necessità di adeguare gli impianti di depurazione alle normative europee e nazionali e ridurre le perdite delle reti di distribuzione, sia per migliorare la bancabilità dei piani qualora si vuole fare ricorso a finanza di progetto. È quindi probabile che nei primi dieci anni la spesa annuale del comparto sia circa 3.000 mln di euro, che rappresenta un significativo incremento rispetto al livello di 600 mln di euro<sup>21</sup> nel decennio terminante al 2000.

Si apre il delicato tema di avere soggetti gestori strutturati per attivare questo flusso di investimenti e con capacità effettiva di sostenere tali oneri, cui va associata la reale possibilità del sistema bancario di finanziare i documenti di pianificazione così come sono stati programmati dalle Ato, con ragionevole sostenibilità dei rischi che l'operazione comporta.

La possibilità di incrementare le risorse finanziarie a fondo perduto per il Sii si scontra altresì con le analoghe necessità per il completamento del sistema di approvvigionamento primario e

<sup>19</sup> Srm, *L'industria idrica italiana*, Napoli, Guida, 2006.

<sup>20</sup> Nel nuovo quadro comunitario di sostegno 2007-2013 si riducono le Regioni che usufruiscono di questi fondi e anche le risorse destinate al Sii sono decisamente più contenute.

<sup>21</sup> Nel decennio precedente secondo i dati Istat elaborati dal Coviri gli investimenti annuali erano stati di circa 2.000 M euro.

per il comparto irriguo, che possono stimarsi pari globalmente circa 1.400 mln di euro/anno per i prossimi 10 anni. A questi fabbisogni finanziari non si può facilmente fare fronte con ulteriori aumenti tariffari dell'acqua all'ingrosso, il cui valore per usi civili attualmente varia fra 0,11 €/m<sup>3</sup> (acqua non trattata fornita dall'Eipli<sup>22</sup> all'Acquedotto pugliese che comprende la componente di compensazione ambientale alla Regione Basilicata pari a 0,08 €/m<sup>3</sup> e quella di copertura dei soli costi gestionali sopportata da Eipli per 0,03 €/m<sup>3</sup>) e 0,63 €/m<sup>3</sup> (acqua potabilizzata fornita da Siciliacque agli Ato che comprende i costi totali del sistema di approvvigionamento, cioè anche le quota di ammortamento degli impianti). Si può nella maggior parte dei casi considerare comunque compatibile con gli attuali piani d'ambito un livello tariffario per uso civile di 0,25-0,30 €/m<sup>3</sup>, mentre nel comparto irriguo, in attesa di definire un quadro più dettagliato, la tariffa per l'acqua all'ingrosso deve essere compatibile con una tariffa all'utente finale di 0,10-0,13 €/m<sup>3</sup>, che rappresenta in molte aree la disponibilità a pagare da parte dell'utente coincidente con il costo dell'approvvigionamento autonomo tramite pozzi. Questo limite è quello che in prima approssimazione potrebbe essere preso in considerazione anche nei piani di utilizzo delle acque reflue depurate.

## 4. La situazione attuale e le iniziative legislative in essere

### 4.1. La situazione attuale

In Italia negli ultimi anni si è sviluppata un'accesa contrapposizione alla «privatizzazione» della gestione dei servizi idrici su una base del tutto ideologica, ipotizzando sostanzialmente un ritorno alla situazione preesistente all'approvazione della legge 36/94 (conosciuta anche come legge Galli), senza una convincente analisi delle condizioni del settore e delle cause della sua arretratezza.

La fase precedente all'approvazione della legge 36/94 era in realtà caratterizzata da nette differenziazioni nel livello di servizio

<sup>22</sup> Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia.

e nelle forme organizzative all'interno del Paese. Infatti il livello di servizio era buono o comunque sufficiente in vaste zone del Nord e del Centro Italia, ed in particolare nelle aree metropolitane. Di contro l'organizzazione era molto frammentata, sia territorialmente che in conseguenza dello spezzettamento del ciclo idrico (acquedotti, fognatura e depurazione), con la presenza di molteplici aziende pubbliche di proprietà degli enti locali. Nel Sud e nelle Isole il livello del servizio era in generale insufficiente, ed in alcuni casi indecente, anche se la maggior parte del territorio era servito da grandi enti pubblici di proprietà statale (Ente autonomo acquedotto pugliese – Eaap) o regionale (Ente acquedotti siciliani-Eas, Ente sardo acquedotti e fognature-Esaf, Ente autonomo del flumendosa-Eaf, Ente risorse idriche molise-Erim). Molti di questi enti erano in realtà più soggetti appaltatori di finanziamenti pubblici che gestori, in quanto affidavano a terzi anche la gestione tecnica. In tutto il Mezzogiorno si registrava la grande influenza della Cassa per il Mezzogiorno, che specialmente nell'ultima fase della sua esistenza è stata interessata alla sola fase costruttiva delle opere e non a quella gestionale, operando la scelta di finanziare molto spesso progetti ipertrofici con modesta valenza tecnico-economica.

In ogni caso la presenza di imprese private nel settore era quasi inesistente, i soggetti gestori erano oltre 9.000 in tutta Italia, e le loro dimensioni in massima parte insufficiente per consentire significativi investimenti nell'innovazione tecnologica necessaria per fare fronte alle problematiche che derivavano dalla applicazione delle direttive comunitarie in materie di qualità delle acque da distribuire e di quelle da scaricare nei corpi idrici ricettori.

Le ipotesi riformatrici alla base della legge 36/94 si proponevano di innovare il sistema attraverso :

- il raggruppamento, con provvedimento successivo da parte di ciascuna Regione, degli enti locali in ambiti territoriali ottimali (Ato) dove il servizio idrico integrato (Sii) deve essere svolto in maniera unitaria e possibilmente unica; la conseguenza attesa era la forte riduzione del numero dei soggetti gestori;

- la identificazione dei costi totali (gestione, manutenzione e investimento) dell'intero Sii attraverso la predisposizione da parte di ciascun Ato di un piano d'ambito, che definisce anche il profi-

lo tariffario presuntivo nell'intero periodo di valenza del piano (20-30 anni) e che sta alla base del contratto di affidamento del servizio; questo elemento rappresenta un forte elemento di novità specialmente nel Meridione in quanto la definizione del fabbisogno infrastrutturale dovrebbe derivare dalle esigenze gestionali, incrementando così l'efficacia della spesa; per quanto riguarda la copertura di questi costi la legge ipotizza che avvenga attraverso l'applicazione di tariffe individuali sul consumo, anche se non è in contrasto con l'impianto legislativo la possibilità di ricorrere alla fiscalità generale per la riduzione delle tariffe; l'eventuale sovvenzionamento parziale o totale delle tariffe idriche per usi civili attraverso la fiscalità generale è comunque un problema di politica economica che è indipendente anche dalla forma di affidamento del servizio;

- l'affidamento del servizio previsto in coerenza con quanto dispone la legislazione di settore nei servizi pubblici locali, e cioè con affidamento diretto *in house*, a società mista pubblico-privata con scelta del partner per gara e con concessione a terzi; in ogni caso il rapporto fra Ato e gestore deve essere regolato da apposita convenzione di gestione;

- la costituzione di un Comitato per la vigilanza sulle risorse idriche (Coviri), che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto essere il regolatore, ruolo indispensabile per un servizio svolto in condizioni di monopolio naturale, con il compito di fissare i criteri del sistema tariffario e di verifica del servizio; tuttavia già nell'impianto legislativo il Coviri è molto limitato funzionalmente dal rapporto con il Ministero di controllo, e rappresenta probabilmente il punto più debole dell'intera riforma.

La situazione attuale, a oltre tredici anni di distanza dalla approvazione della legge Galli, non può certamente definirsi soddisfacente, in quanto le resistenze al cambiamento hanno dilatato enormemente i tempi previsti per la sua attuazione, che comunque in realtà erano troppo ottimistici. Infatti la spinta propositiva a livello regionale non è stata così decisa come nelle previsioni, e la riorganizzazione istituzionale a livello di Ato fra gli enti locali è stata rallentata nelle aree più arretrate del Paese dalla scarsa volontà di interrompere il circuito della gestione a livello comunale della filiera progettuale ed esecutiva nella realizzazione dei lavori

pubblici con finanziamenti a fondo perduto, che è stato uno degli elementi devianti rispetto alla ricerca dell'efficienza nella gestione del servizio. Inoltre la difesa delle proprie posizioni da parte dei gestori preesistenti, a prescindere dalle reali capacità, ha trovato sponda nella confusione della legislazione vigente sui servizi pubblici locali, che ha prodotto convegni e atti parlamentari ma non norme chiare e di facile applicazione nell'interesse del consumatore. Nel caso del servizio idrico un elemento che ha contribuito al ritardo è stato certamente la debolezza del sistema di regolazione, che nella legge Galli è immaginato composto da un livello locale, cioè gli Ato, che si trovano spesso nella doppia veste di controllore e controllato (in quanto gli enti locali associati nell'Ato partecipano anche del capitale del soggetto gestore), e da un livello nazionale, costituito dal Comitato delle risorse idriche (Coviri), che ha il compito di determinare il metodo tariffario, ma scarsi poteri di controllo reale, resi ulteriormente più deboli come prima detto dalla ridotta autonomia organizzativa rispetto al Ministero dell'ambiente (e precedentemente da quello dei lavori pubblici).

Tuttavia anche in questo difficile contesto la riforma ha fatto decisi passi in avanti, almeno per quanto attiene al riordino istituzionale. Secondo gli ultimi rilevamenti disponibili<sup>23</sup>, al 31 dicembre 2007 la legge 36/94 è stata recepita in tutte le Regioni, con l'esclusione del Trentino-Alto Adige, dove la legge non si applica in forza di una sentenza della Corte costituzionale del 1994. Sono stati insediati 91 su 92 Ato delimitati dalle Regioni, e sono stati approvati 105 Piani d'Ambito (relativi a 84 ambiti) di cui 94 di lungo periodo e 11 di breve (7 in Emilia-Romagna, 2 nelle Marche, 1 in Liguria e 1 nel Veneto); gli Ato nei quali il piano non è stato approvato sono 11 (per 5 dei quali non è stato ancora redatto) e sono localizzati 5 in Lombardia, 4 in Friuli Venezia Giulia, 2 in Piemonte e 1 in Valle d'Aosta. Inoltre sono state effettuate 17 revisioni. Questi dati dimostrano che nelle aree dove il servizio già funziona è meno sentita la necessità di definire gli assetti istituzio-

---

<sup>23</sup> Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2007 dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (ex. Coviri), maggio 2008; Utilitatis e AneA, *Blue Book 2009: I dati sul servizio idrico integrato in Italia*.

nali e i piani di lungo periodo, in quanto sono prioritari quelli relativi alle prospettive degli attuali gestori.

L'analisi è confermata dai dati sull'affidamento, che come già ricordato, al 30 aprile 2009 è avvenuto in 68 Ato (con circa 45,14 milioni di abitanti), dei quali 31 ha scelto l'affidamento diretto a società a capitale pubblico o *in house*, 13 affidamenti a società quotate nei mercati regolamentati, 12 affidamenti a società a capitale misto pubblico-privato, 6 affidamenti transitori/plurigestioni/in salvaguardia e solamente 6 affidamenti in concessione a società di capitali, a testimonianza delle difficoltà di avviare il processo di liberalizzazione in questo settore<sup>24</sup>. Al Nord 13 su 44 Ato non hanno ancora affidato il servizio, 12 a società quotate, 13 hanno optato per la gestione tramite S.p.A pubbliche *in house*, 1 per la gestione tramite S.p.A miste, 5 hanno effettuato affidamenti transitori/plurigestioni/in salvaguardia e nessuno per concessione a terzi. Nel Centro solo 2 su 25 Ato non hanno ancora affidato il servizio, 1 a società quotate, 12 hanno optato per la gestione tramite S.p.A pubbliche *in house*, 8 per la gestione tramite S.p.A miste, 1 hanno effettuato affidamenti transitori/plurigestioni/in salvaguardia e 1 per concessione a terzi. Nel Sud e nelle Isole 8 su 22 Ato non hanno ancora affidato il servizio, nessuno a società quotate, 6 hanno optato per la gestione tramite S.p.A. pubbliche *in house*, 3 per la gestione tramite S.p.A. miste, e 5 per concessione a terzi<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Il numero di affidamenti ha registrato un picco (14) nel 2003 in concomitanza con la scadenza fissata dall'allora vigente art. 35, comma 1, l. 448/2001, ma successivamente si è progressivamente ridotto sino al valore di 1 nel 2008, a testimonianza di una situazione nel settore sostanzialmente bloccata.

<sup>25</sup> Secondo i dati al 31 dicembre 2007 riportata nel *Rapporto sullo stato dei servizi idrici* pubblicato dal Coviri nel marzo 2008, sull'intero territorio nazionale la legge è applicata in tutte le Regioni, con l'eccezione delle Province autonome di Trento e Bolzano. Sui 92 ambiti previsti ne sono stati insediati 91. Le ricognizioni sono state effettuate in 90 ambiti e in 1 è in corso. Sono stati approvati 82 piani d'ambito (93,9% della popolazione) e sono stati redatti in altri 3 ambiti (2,5 9% della popolazione). Gli strumenti pianificatori sono stati quindi redatti per il 96,4% della popolazione. Il servizio è stato affidato in 67 ambiti con 106 contratti. Le modalità di affidamento sono state in prevalenza a società *in house*

In pratica mentre nell'Italia settentrionale si è preferito cristallizzare temporaneamente o definitivamente gli affidamenti diretti ai soggetti gestori preesistenti (i più grandi dei quali sono oramai S.p.A.), nell'Italia centrale si è spesso utilizzata la possibilità offerta dalla società mista per capitalizzare a favore degli enti locali le capacità gestionali preesistenti. Per quanto riguarda l'Italia meridionale ed insulare, la incapacità di indebitamento dei comuni unitamente alle ingenti risorse finanziarie necessarie per avviare gli investimenti necessari per il servizio, ha indotto spesso alla ricerca di un concessionario o di partner privati di società miste (Sicilia e Calabria), anche se in altre aree, come la Basilicata, la Puglia e la Sardegna si è preferito procedere all'affidamento diretto (riconciliabile all'*in house*) a società derivanti dalle trasformazioni degli enti pubblici preesistenti di proprietà regionali (Acquedotto Pugliese e Esaf). Sarebbe interessante verificare fra 3-5 anni quale fra gli schemi prescelti si sarà rivelato più efficace nel raggiungimento degli obiettivi del deciso miglioramento del livello di servizio offerto, che rappresenta la vera sfida nel Mezzogiorno. Sfida che si riassume nella riduzione in pochi anni delle perdite delle reti di distribuzioni dall'attuale livello del 40-45% al 20%, nel completamento del sistema depurativo, nella capacità di approvvigionamento certo anche in presenza di ricorrenti siccità, nell'adeguamento dei costi e dei livelli di qualità delle acque scaricate per contribuire agli obiettivi della Direttiva quadro CE 2000/60.

In un paragrafo precedente sono stati analizzati gli investimenti complessivi previsti nei Piani d'Ambito in un orizzonte temporale di 25-30 anni, dall'analisi dei quali si evince che anche se in termini di investimenti pro-capite annuo le differenze fra le necessità di investimenti fra il Centro-Nord e le altre aree del Paese sono significative, non possono spiegare da sole la diversità del livello

---

totalmente pubbliche (64) e a società miste pubblico-private (31 delle quali 15 con socio privato scelto con procedura di evidenza pubblica e 16 quotate in borsa), mentre la concessione a terzi è risultata residuale (5). Infine 6 affidamenti sono avvenuti con procedure difficilmente collocabili nelle previsioni legislative vigenti.

lo di servizio, che trova evidente fondamento anche nel deficit di capacità gestionale di molti soggetti gestori nel Meridione.

Proprio l'impegno finanziario per la realizzazione degli investimenti, unitamente alle difficili condizioni di partenza in molti Ato (incompleta copertura tariffaria dei costi di gestione attuali, elevata evasione per incuria dei gestori preesistenti, personale numericamente in eccesso e con forti carenze professionali, inadeguatezze nella preparazione dei documenti di gara) riducono notevolmente la bancabilità dei piani d'ambito messi a gara nel Mezzogiorno, pur in presenza di tariffe di partenza elevate<sup>26</sup>. In queste difficili condizioni la legge Galli può essere attuata anche nella sua attuale impostazione solamente adottando gli accorgimenti necessari nei documenti di gara<sup>27</sup>, senza comunque ipotizzare la necessità di annullare completamente l'assetto ipotizzato da questa legge come affermato in analisi troppo semplicistiche<sup>28</sup>.

Non è superfluo rilevare che in Sicilia anche negli Ato dove sono state scelte forme di affidamento per concessione a terzi o con società mista si è a lungo discusso la possibilità di procedere ad un affidamento diretto *in house*. Tuttavia la constatazione della incapacità di indebitamento per fare fronte agli investimenti e la coscienza delle scadenti prestazioni fornite dal settore pubblico nella gestione dei servizi in molte aree meridionali, ha indotto la maggioranza dei sindaci alla ricerca di soluzioni ove la presenza di soggetti specializzati nella gestione sia almeno teoricamente garanzia di maggiori possibilità di raggiungere gli ambiziosi traguar-

---

<sup>26</sup> A tal proposito un'interessante analisi è quella recentemente sviluppata da Lars Anwandter e Piero Rubino, *Perché la finanza privata assetta il settore idrico?* in «Mercato concorrenza regole», 2006, n.1.

<sup>27</sup> Vedi la relazione di Mario Genco e Mario Rosario Mazzola, *Modelli possibili di PPP per favorire l'industrializzazione del Sii negli Ato meridionali*, Atti del Convegno H2Obiettivo 2000, Federutility, Palermo, ottobre 2005.

<sup>28</sup> Rimane comunque il dato di fondo che la legge 36/94 ha mostrato numerosi punti deboli «strutturali» alcuni dei quali si sono particolarmente evidenziati al momento delle gare o nella fase immediatamente successiva, e comunque resta l'esigenza di avere un «clima» economico e di governance convincente per il mondo economico/imprenditoriale, che non può solo dipendere da singole, felici congiunture ma poggi su regole certe in grado di ridare fiducia all'intero sistema.

di prefigurati nei Piani d'Ambito. Analoghe considerazioni sono riscontrabili in Calabria, dove tuttavia non si è ancora arrivati a soluzioni definitive dell'assetto, anche se le drammatiche situazioni del servizio specialmente nel settore depurativo, che le reiterate ordinanze emergenziali in questo settore non hanno contribuito a risolvere, imporrebbero di accelerare il processo. Nelle altre Regioni dove si è scelto l'affidamento a società pubbliche (Basilicata, Sardegna e Puglia) o questa scelta è probabile (Molise) la situazione del servizio idrico è analogamente molto lontana dalle condizioni di accettabilità e i segnali di un miglioramento sono ancora deboli o inesistenti, pur in presenza di operatori pubblici di antica tradizione quali l'Acquedotto Pugliese. Per completare il quadro nel Mezzogiorno va rilevato che in Campania attualmente coesistono affidamenti a privati in concessione a terzi per l'approvvigionamento primario, società miste (Ato Sarnese-Vesuviano), affidamenti *in house* già fatti o auspicati negli altri Ato e Commissari per il ciclo depurativo. Le caratteristiche comuni sono al solito un servizio caratterizzato da elevate perdite in rete e una disastrosa situazione depurativa, a dimostrazione che senza soggetti finanziariamente forti e con adeguate capacità gestionali le politiche di settore sono destinate inevitabilmente al fallimento.

L'importanza di avere un soggetto industrialmente e finanziariamente ben strutturato per avviare a soluzione questa problematica nell'intero Mezzogiorno stava alla base del progetto di acquisizione da parte dell'Enel dell'Acquedotto Pugliese (Aqp S.p.A.), che ristrutturato sarebbe poi potuto diventare il soggetto di dimensione nazionale capace di affrontare organicamente il problema. Senza volere analizzare in questa sede i motivi che hanno portato al fallimento di questo progetto, va constatato che il cambiamento strategico sopravvenuto con la dismissione di tutte le attività idriche dell'Enel ha comportato da una parte il ridimensionamento di Aqp S.p.A. a livello esclusivamente regionale (Puglia), e dall'altra la vendita diretta a società straniera (Veolia) del pacchetto di controllo sia della società che gestisce l'Ato di Latina, sia delle società miste per l'approvvigionamento idrico all'ingrosso in Calabria (Sorical S.p.A.) e in Sicilia (Siciliacqua S.p.A.)<sup>29</sup>. Oggetti-

vamente la montagna ha partorito un topolino, tenendo presente l'importanza strategica dell'approvvigionamento all'ingrosso nel Meridione, argomento sul quale vale la pena di ritornare nella definizione del ruolo del pubblico nel settore idrico.

Di contro nel Nord e nel Centro nel corso di questi ultimi anni si comincia a registrare un incremento dimensionale dei gestori pubblici, in conseguenza di aggregazioni e fusioni di *multiutilities* (generalmente spinte da strategie nel settore energetico), acquisizioni e le rare assegnazioni di gare per concessione o scelta di partner privato di società miste. Tuttavia la presenza di imprese private è ancora più ridotta di prima (ad esempio la Società Acque Potabili di Italgas è stata acquistata dall'Amga di Genova e dalla Smat di Torino), e anche la presenza delle multinazionali inglesi e francesi è in generale ridotta e comunque decisamente al di sotto delle previsioni. In base a dati del 2006 le società dimensionalmente più grandi sono l'Acea di Roma (*multiutility* quotata in borsa; abitanti serviti circa 7.000.000), l'Aqp di Bari (*monoutility* di proprietà della Regione Puglia, abitanti serviti circa 4.500.000, Hera di Bologna (*multiutility* quotata in borsa; abitanti serviti circa 2.000.000); Smat di Torino (*monoutility* di proprietà degli enti locali, abitanti serviti circa 2.000.000), Amga di Genova (*multiutility* quotata in borsa adesso confluita in Iride, abitanti serviti circa 1.900.000), Cap di Milano (*monoutility* di proprietà degli enti locali, abitanti serviti circa 1.700.000). Nell'intervallo compreso fra 940.000 e 470.000 abitanti serviti sono presenti altre società pubbliche di proprietà esclusiva degli enti locali serviti (Arin di Napoli, Enia di Reggio Emilia, Amap di Palermo) o quotate in borsa (Asm di Brescia e Acegas-Aps di Trieste). Negli ultimi anni si è ancora sviluppato il processo di aggregazione, fra l'altro con la costituzione di Abbanoa di Cagliari, che è una società di proprietà degli enti locali, nata dalla fusione dell'Esaf con gli altri operatori pubblici in Sardegna, e che serve circa 1.650.000 abitanti. In sostanza nel Centro-Nord si riscontra in generale un livello di servizio adeguato e una situazione molto statica come apertura al mer-

<sup>29</sup> Una ampia descrizione di queste problematiche è contenuta in Mario Gen-

co e Mario Rosario Mazzola, *Il ruolo e le forme organizzative delle società di approvvigionamento primario*, in «L'Acqua», 2004, n. 6.

cato, ma con aziende che crescono travalicando i confini dell'ambito e si pongono come operatori di dimensioni nazionali e in qualche caso internazionali. Invece nel Mezzogiorno, in presenza di un servizio molto insufficiente, alla temuta maggiore apertura del mercato al confronto competitivo non fa riscontro una evoluzione dimensionale delle aziende pubbliche, ma piuttosto un ridimensionamento di alcune (Aqp) o una difesa passiva delle situazioni attuali (Arin e Amap).

In queste condizioni è evidente che una sana politica del settore sarebbe quella di agevolare il trasferimento di risorse finanziarie e capacità tecnologica ed organizzativa dalle aree forti del Paese a quelle deboli, adottando comunque strumenti che consentano la difesa del consumatore. Questa salutare contaminazione avrebbe l'effetto di consolidare il processo di aggregazione delle *multiutilities* del Nord e del Centro, consentendo loro di avere dimensioni sufficienti per affrontare la necessaria innovazione tecnologica e anche i mercati esteri più interessanti (Nord Africa, Balcani, Cina e in prospettiva India), oltre ad accrescerne il valore patrimoniale con un servizio a rendimenti non elevati ma certi, complementare di quelli energetici che a fronte di rendimenti maggiori presentano elevate incertezze specialmente se per l'approvvigionamento dipendono da multinazionali spesso con forte controllo di Paesi terzi. Ma ancora più importante sarebbe per le aziende pubbliche meridionali, le cui difficoltà gestionali (comprese le più grandi prima citate) sono evidenti dal livello di servizio offerto, e delle quali solamente la mancanza di un reale sistema di regolazione e controllo consente la sopravvivenza. D'altronde l'evidenza dimostra la forte politicizzazione di queste imprese che diventano spesso elefantiacchi strumenti di gestione clientelare, con ridotta capacità tecnologica e che preferiscono l'appalto esterno di tutti i servizi, ritagliandosi il ruolo di intermediari fra gli utenti e i soggetti privati fornitori dei servizi, in attuazione del principio della «pubblicizzazione virtuale». L'esperienza di questi anni ha evidenziato che i miglioramenti sono stati episodi transitori legati alla capacità e alla volontà di singoli manager, ma che la continuità non è stata assicurata dalle scelte fatte dalla classe politica.

In ogni caso rimane il problema fondamentale che nei prossimi anni va data una risposta positiva alle esigenze del Meridione di

disporre finalmente di un servizio efficiente e continuativo, con perdite nelle reti ridotte a livello accettabile, e depuratori che trattano efficacemente tutte le acque reflue, contribuendo alla qualità ambientale dei corpi idrici. Senza soggetti industrialmente capaci anche lo sforzo finanziario rappresentato dalle risorse a fondo perduto impegnate sarà un ennesimo fallimento annunciato.

In questo quadro il decreto ambientale 152/2006 ha rappresentato un'occasione perduta, in quanto si è limitato sostanzialmente a riscrivere la legge Galli, con marginali elementi migliorativi. Anche il problema cardine della mancanza di un sistema di regolazione è stato affrontato con l'introduzione di una «Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti» che appariva motivata sostanzialmente dalla necessità di dare continuità ad organismi precedenti, piuttosto che da una analisi delle reali necessità di regolazione di questi settori. Infatti è stata concepita al di fuori della legislazione vigente sulle *Authorities*, con compiti e poteri confusi e sovrapposti a quelli delle Regioni, e accorpando l'acqua ai rifiuti con logica residuale, mentre nel caso specifico una più logica alternativa alla creazione di una autorità specifica del settore (sul modello inglese di Ofwat) sarebbe stato l'accorpamento all'Autorità del Gas e dell'Energia. Il processo di revisione del d.lgs. 152/2006 ha prodotto il ripristino della situazione *ex-ante*, con un Coviri con poteri non equiparabili a quelli di una Autorità di settore. La limitata capacità di incidenza di questo organismo, pur se rafforzate dalle recenti disposizioni legislative<sup>30</sup>, imporrebbe che in tempi brevi sia costituito un vero regolatore indipendente e autorevole, le cui caratteristiche saranno più approfonditamente discusse nel paragrafo finale del rapporto.

---

<sup>30</sup> Con il comma 6 dell'art.9 bis della legge di conversione del decreto legge 28 aprile 2009 n.39, recentemente approvata, il Coviri è stato soppresso e sostituito dalla Commissione nazionale per la vigilanza delle risorse idriche, che subentra nella competenza già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ai sensi degli articoli 99, 101, 146, 148, 149, 152, 154, 172 e 174 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. La Commissione esprime il parere di cui all'articolo 23-bis, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

#### 4.2. *Le iniziative legislative*

Nell'ultimo scorcio della precedente legislatura sono state approvate dal Parlamento alcune iniziative legislative, come l'art. 26 ter della legge 29 novembre 2007 n. 222 di conversione del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, che introduce una moratoria degli affidamenti del servizio sino alla revisione delle norme relative al servizio idrico integrato del decreto ambientale e comunque entro e non oltre 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, e l'art. 2, comma 38, della legge 244/2007 (finanziaria 2008), che potrebbe modificare l'assetto istituzionale assegnando alle Regioni il compito di ridisegnare entro il 1° luglio 2008 gli ambiti territoriali ottimali prioritariamente su base provinciale ed affidando preferenzialmente alle province le funzioni sino a questo momento svolte dalle autorità d'ambito. Questi provvedimenti hanno provocato un definitivo stallo di una situazione in realtà già praticamente ferma.

Anche se il d.d.l. «recante Delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali» (AS 772) è decaduto con la fine della legislatura<sup>31</sup>, non è privo di interesse analizzare il contenuto dell'art. 2, comma 1, che prevedeva di modificare l'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 introducendo alla lettera a) l'obbligatorietà dell'affidamento delle nuove gestioni e del rinnovo di quelle in essere con procedure competitive ad evidenza pubblica, «fatta salva la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni strumentali all'esercizio, nonché la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici».

Quest'ultima frase è in realtà ambigua, in quanto accoppia il governo delle risorse idriche, che riguarda l'insieme degli usi della risorse (civili, agricoli, industriali, idroelettrici, ambientali, ricreativi, etc.) con la gestione dei servizi idrici di competenza degli enti locali, cioè il settore civile. Infatti da una parte la pubblicità del governo delle risorse idriche, già prevista dalla legislazione vigente, non è messa in discussione da nessuno, e vanno certamente

riordinate anche le forme di gestione nel settore irriguo per introdurre un maggiore grado di efficienza. Analogamente vanno riordinati anche gli altri usi e introdotta una efficiente capacità di regolazione ambientale, e questo è il compito congiunto delle Regioni e delle Autorità di distretto idrografico, da istituire ai sensi della direttiva quadro 2000/60/CE e dal d.lgs. 152/2006.

La seconda parte della frase nel d.d.l., che intende invece introdurre l'obbligatorietà che il Sii sia svolto da società o aziende esclusivamente pubbliche, suscitava molte perplessità non solamente in relazione alla conformità di tale previsioni con le normative europee, ma anche per i probabili effetti negativi sulla qualità del servizio, al di là delle intenzioni.

Questa impostazione fortemente ideologica si basa sostanzialmente sul condivisibile presupposto che l'accesso all'acqua è un diritto umano di base per la vita, e che pertanto non può dipendere dalla disponibilità delle risorse finanziarie. Di conseguenza la copertura dei costi di investimento e anche di quelli di gestione relativi all'accesso di un quantitativo minimo di 50 l/giorno per abitante<sup>32</sup> devono essere a carico della fiscalità generale. Questa proposta estesa a tutta la popolazione comporterebbe un carico sulla fiscalità generale di circa 3.080 mln €/anno, dei quali circa 1.000 mln €/anno per i costi di gestione per la fornitura essenziale. Si tratta quindi di una scelta di politica economica che non è facilmente compatibile con l'attuale situazione di finanza pubblica, per la quale si prospetta un difficile percorso di risanamento di bilancio.

Tuttavia la copertura parziale dei costi del Sii attraverso la fiscalità generale non comporta automaticamente la ripubblicizzazione dei servizi idrici, ossia la possibilità dell'affidamento solamente a *in house provider* o la reintroduzione delle aziende speciali e dei consorzi, imponendo altresì alle S.p.A. pubbliche di svolgere le attività idriche solo a livello dell'Ato di appartenenza e la ripubblicizzazione delle società miste pubblico-private o quotate in

---

<sup>31</sup> Il d.d.l. è stato riproposto in questa legislatura, ma non è più previsto un trattamento differenziato del settore idrico rispetto agli altri servizi pubblici locali.

---

<sup>32</sup> I costi medi annui di investimento per abitante, come analizzato nel paragrafo specifico del rapporto, sono stimabili in 36 € e quelli di gestione per il fabbisogno minimo in 18 €.

borsa. La base ideologica di questa impostazione è infatti la pregiudiziale che sul bene acqua non possono essere realizzati profitti, consentiti invece non solamente se si parla di elettricità, rifiuti, trasporti o tanti altri settori ugualmente vitali, ma anche alle imprese costruttrici che realizzano gli impianti idrici. Tenendo presente che l'interesse del cittadino è quello di avere il servizio migliore a prezzi corretti, indipendentemente dalla natura societaria di chi fornisce il servizio, questa visione localistica e con forti limitazioni del gestore rappresenta inoltre un ostacolo quasi insormontabile all'indispensabile innovazione tecnologica. Inoltre l'auspicato miglioramento in tempi accettabili della attuale disastrosa capacità gestionale nel Meridione diventa assai improbabile, e non in quanto si vuole affermare che è impossibile una gestione pubblica efficiente, ma piuttosto perché la mancanza di alternative non induce miglioramenti.

Nelle proposte di ripubblicizzazione dell'intera filiera del governo delle risorse, della proprietà delle reti e della gestione dei servizi viene spesso anche ipotizzato che il sistema di controllo deve effettuarsi a livello locale, in quanto la comunità locale è la migliore interprete degli interessi del cittadino. Questa impostazione appare semplicistica e indimostrata, in quanto in una situazione di monopolio naturale come quella dei servizi idrici il cittadino-utente è garantito più efficacemente da un regolatore terzo specialmente quanto la comunità locale ed il gestore coincidono, come dimostra l'analisi dell'attuale situazione, che fa registrare significative carenze gestionali da parte di molte aziende pubbliche e private, senza reale possibilità di difesa da parte del cittadino. La necessità di ridefinire e strutturare l'attuale sistema di regolazione del settore sta alla base del contenuto dell'art. 4 di un'altra iniziativa legislativa della passata legislatura, cioè il d.d.l. *Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità indipendenti preposte ai medesimi* (AS 1366) che conferisce questi poteri anche per il servizio idrico alla esistente Autorità per l'energia elettrica e il gas. Questa scelta appare in linea di principio condivisibile, come ribadito nel paragrafo finale del rapporto, e non sono convincenti le motivazioni di chi contesta la valenza delle autorità di settore ipotizzando la sufficienza delle autorità generalistiche.

In sostanza l'applicazione di quanto previsto dal d.d.l. delega sui servizi pubblici locali nel settore idrico, cioè che i nuovi affidamenti e i rinnovi possono essere fatti solamente con il modello *in house* avrebbe comportato nel Nord e nel Centro non solamente una stasi nel fenomeno di concentrazione e irrobustimento delle aziende del settore, ma in teoria anche la separazione di questi rami d'azienda dalle *multiutilities*, la riacquisizione di questi rami da parte dei comuni dell'Ato, la dismissione della partecipazione delle società di gestione degli Ato diversi dal proprio. Applicando queste procedure a società quotate in borsa (quali Acea, Iride, Asm, Enia, Hera, etc.) è facile prevedere negative ripercussioni sui titoli, oltre alle comprensibili resistenze da parte degli enti locali proprietari. In ogni caso si tratta di un ritorno a situazioni pre-legge Galli, e la perdita della grande opportunità che si presenta oggi di fare crescere soggetti solidi industrialmente e finanziariamente.

Di contro anche in queste ultime aree, negli Ato dove ancora non si è proceduto all'assegnazione del servizio, la modalità *in house* comporta certamente una stabilizzazione delle attuali gestioni, che in parte significativa sono i responsabili delle arretratezze funzionali che oggi si riscontrano. Anche in questo caso si tratta di ritornare a situazioni antecedenti alla Galli, senza avere sostanzialmente avviato il nuovo sistema, e l'eventualità che in queste condizioni il servizio dovrebbe funzionare contrariamente a ciò che è avvenuto nei decenni precedenti è altamente improbabile.

L'impostazione ideologica che sta alla base di quanto affermato nel d.d.l. delega sui servizi pubblici locali ha trovato una espressione compiuta nella proposta di legge di iniziativa popolare *Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico*, presentata alla Camera dei Deputati il 10 luglio 2007 (n.2889), che all'art. 4 afferma che «il servizio idrico integrato è da considerare servizio pubblico locale privo di rilevanza economica» e che «la gestione del servizio idrico integrato è sottratta al principio della libera concorrenza, è realizzata senza finalità lucrative, persegue finalità di carattere sociale e ambientale, ed è finanziata attraverso meccanismi di fiscalità generale e specifica nonché mediante meccanismi tariffari».



Conseguentemente nell'art. 5 il d.d.l., pur conservando l'unitarietà del servizio idrico integrato organizzato per ambiti, riafferma la demanialità ed inalienabilità dei beni infrastrutturali e delle dotazioni patrimoniali afferenti al servizio e stabilisce che «la gestione e l'erogazione del servizio idrico integrato non possono essere separate e possono essere affidate esclusivamente a enti di diritto pubblico». La decadenza delle concessioni a terzi in essere è contemporanea alla data di entrata in vigore della legge, mentre la ripubblicizzazione delle società a capitale misto pubblico-privato, previo recesso del settore acqua e scorporo del ramo d'azienda relativo in caso di *multiutility*, deve essere completato in due anni. La successiva trasformazione in enti di diritto pubblico delle società *in house* derivanti dal processo di trasformazione deve avvenire nei successivi tre anni e comunque queste società possono esercitare la propria attività in via esclusiva nel servizio affidato. Le risorse finanziarie per operare questa trasformazione derivano da un istituendo «Fondo nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato» che viene alimentato dalla fiscalità generale e da tasse di scopo. Queste risorse finanziarie servono anche per coprire i costi di investimento e i costi di erogazione del quantitativo minimo vitale garantito, pari a cinquanta litri per persona.

Il reperimento di queste risorse finanziarie è previsto attraverso: *a)* la riduzione delle spese militari annue del 5% annuo; *b)* la destinazione di una quota parte, pari a 2 mln euro annui, delle risorse derivanti dalla lotta all'elusione e all'evasione fiscali; *c)* i fondi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni previste per la violazione delle leggi di tutela del patrimonio idrico; *d)* la destinazione di una quota parte non inferiore al 10 per cento dell'imposta sul valore aggiunto applicata al consumo delle acque minerali; *e)* le risorse derivanti dall'introduzione di una tassa di scopo relativa al prelievo fiscale sulla produzione e sull'uso di sostanze chimiche inquinanti per l'ambiente idrico.

Inoltre il d.d.l. prevede che le risorse destinate dagli enti locali al finanziamento del servizio idrico integrato non rientrano nei calcoli previsti dal patto di stabilità interno disciplinati dalla legge finanziaria annuale.

Invece il d.d.l. non si occupa del sistema di regolazione, ma piuttosto prevede che gli enti locali adottino strumenti di parteci-

pazione attiva alle decisioni sugli atti fondamentali di pianificazione, programmazione da parte dei lavoratori del servizio idrico integrato e degli abitanti del territorio.

Al di là delle perplessità sulla fattibilità delle ipotesi di copertura finanziaria e sulla reale priorità sociale di questa problematica, proprio la mancanza di un sistema di regolazione strutturato e il ruolo previsto per i lavoratori del servizio idrico, oltre alle già consolidate prerogative sindacali, non contribuiscono a diradare le preoccupazioni sulla capacità del sistema organizzativo ipotizzato nel d.d.l. di risolvere i ritardi e i gravi problemi strutturali del settore.

Certamente qualunque soluzione si voglia prospettare per la riorganizzazione del servizio idrico in Italia non può prescindere dalla necessità di risolvere entro un orizzonte temporale certo il problema dello scadente livello di servizio che si riscontra adesso soprattutto nel Mezzogiorno, che in alcune Regioni si manifesta con distribuzione perennemente turnata e continue disfunzioni nel funzionamento degli impianti di depurazione quando esistenti. Sarebbe molto grave che per perseguire strenuamente la difesa dei produttori o quella degli interessi preesistenti, venisse derubricato il primario problema del mezzogiorno, che è l'efficienza gestionale.

Volendo perseguire una politica di pubblicizzazione dei servizi nel Mezzogiorno e nelle altre aree dove è deficitario senza fare pagare il prezzo di questo esperimento agli utenti, una soluzione chiara anche se probabilmente antistorica sarebbe la nazionalizzazione del servizio, con la creazione di una nuova grande società di proprietà dello Stato e/o delle Regioni, che assuma su di sé gli oneri derivanti dagli investimenti, dai deficit gestionali, dai rischi di mancato incasso. Certamente questa scelta avrebbe possibilità di successo qualora si riesca davvero a creare una struttura efficiente, ma più probabilmente rischia di risultare una nuova Cassa per il Mezzogiorno. Nel paragrafo finale di questo rapporto sono riportate alcune proposte alternative che consentirebbero di raggiungere il risultato di una maggiore efficienza gestionale nel rispetto della gestione pubblica delle risorse e della proprietà pubblica delle infrastrutture senza aumentare il rischio di consolidare inefficienze a carico della fiscalità generale o, ancora peggio, delle

tariffe corrisposte dagli utenti.

Nella attuale legislatura con l'approvazione dell'art. 23 bis del d.l. 112/2008 convertito in con modificazioni con la legge 6 agosto 2008, n.133 è stata avviata la riforma dei servizi pubblici locali, anche se il processo non può essere considerato completo e soddisfacente. Senza entrare nell'analisi più dettagliata dei profili costituzionali della norma approvata<sup>33</sup>, che si sono concretizzati anche in ricorsi presentati da parte di alcune Regioni presso la Corte costituzionale; le previsioni normative che hanno un impatto sull'attuale assetto del Sii sono:

– le forme di affidamento ordinario sono la concessione a terzi e la costituzione di un partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (c.d. Pppi o società mista) nel rispetto dei principi comunitari;

– l'affidamento a società pubblica *in house provider* è considerato residuale e sottoposto a condizioni particolari<sup>34</sup> che saranno oggetto di parere non vincolante, ma preventivo alla delibera di assegnazione dell'ente locale, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle autorità di regolazione del settore ove costituite; all'uopo come prima ricordato il comma 6 dell'art. 9 bis della legge di conversione del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, assegna la responsabilità di questo parere anche alla istituenda Commissione nazionale per la vigilanza delle risorse, e con al Segnalazione al Governo ed al Parlamento del 26 novembre 2008 anche l'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha affermato anche la propria competenza ad esprimere questo parere;

– il comma 8 stabilisce la cessazione *ex lege* delle concessioni relative la servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica alla data del 31 dicembre 2010, escluse quelle affidate ai sensi del comma 3 (*in house provider*); l'applica-

---

<sup>33</sup> Utilitatis e AneA, *Blue Book 2009: I dati sul servizio idrico integrato in Italia*.

<sup>34</sup> Peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento che non permettano un efficiente e utile ricorso al mercato.

zione di tale disposto non è tuttavia semplice né esente da interpretazioni che possono innescare contenziosi amministrativi.

Il comma 9 stabilisce che i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati con le procedure competitive di cui al comma 2 non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente né tramite loro controllanti o partecipate, né partecipando a gare; il divieto non si applica a società quotate in mercati regolamentati.

Inoltre i regolamenti da varare entro 180 giorni ai sensi del comma 10 dello stesso art. 23 dovrebbero incidere su altri importanti aspetti, quali l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società assegnatarie dirette dei servizi pubblici locali, nonché delle procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione del personale da parte delle società *in house* e di quelle miste pubblico-privato, la distinzione fra funzioni di regolazione e funzioni di gestione, l'armonizzazione delle esistenti normative dei diversi settori compresa l'acqua, la disciplina delle forme di ammortamento degli investimenti e di cessione dei beni nel caso di subentro.

Pur essendo trascorso il termine dei 180 giorni il regolamento non è stato ancora approvato. Trattandosi però di termine ordinario è probabile però che il Governo lo adotti comunque nei prossimi mesi. La mancata approvazione genera però incertezza negli operatori sul contesto legale nel quale operano, che si sommano a quelle indotte dall'interpretazione di alcune disposizioni dell'art. 23 bis. Il lungo percorso riformatore della legislazione sul Sii non appare quindi ancora concluso, anche perché è stato recentemente approvato il rinnovo della delega legislativa per una ulteriore revisione del d.lgs. 152/2006.

#### 4.3. Regolazione e tariffe: un confronto fra l'Italia e le altre nazioni europee

Per la definizione di una più efficiente politica del settore è utile un confronto con altre realtà europee specialmente con riferimento ai sistemi di regolazione e alle modalità di finanziamento degli investimenti. Questo confronto, sviluppato più compiuta-

mente in Appendice, dimostra che, pur in presenza di realtà fortemente differenziate per quanto riguarda l'organizzazione e la regolazione, in tutti i Paesi si assiste ad una progressiva concentrazione del servizio con una riduzione del numero di gestori. Inoltre il sistema tende sostanzialmente all'autosufficienza economica, in quanto le sovvenzioni sono limitate alla fase iniziale dei programmi di investimenti nel settore depurativo e all'approvvigionamento all'ingrosso nei Paesi con problemi di carenza idrica, come la Spagna.

L'attuale legislazione italiana è coerente con queste linee di tendenza, con la creazione degli Ato e l'introduzione di un sistema tariffario che si basa sulla copertura dei costi del servizio tramite le tariffe, lasciando alla fiscalità generale la possibilità della contribuzione finanziaria per le opere di approvvigionamento primario a fini multipli.

Invece il modello organizzativo in Italia è una combinazione dei modelli esposti precedentemente, con alcune evidenti carenze che ne limitano l'efficacia. Infatti la suddivisione del territorio in ambiti richiama, al di là delle differenze in numerosità e dimensioni, il sistema inglese di dimensionamento territoriale del monopolio naturale e della integrazione verticale delle diverse fasi del servizio idrico, e dallo stesso sistema recupera il concetto di presenza di un regolatore nazionale (Coviri) e di un metodologia tariffaria basata sul *price-cap* e sul *benchmarking*<sup>35</sup>. Tuttavia la funzione e i poteri del Coviri non sono in realtà paragonabili a quelli dell'Ofwat, anche perché il compito di fissare le tariffe e di verificarle rimane di competenza dei regolatori locali (Ato) e il regolatore nazionale ha limitati poteri di intervento; inoltre il *benchmarking* utilizzato nel metodo normalizzato approvato nel 1996 si

---

<sup>35</sup> In realtà il *price-cap* è nei fatti, al di là della forma del metodo, applicato ai soli costi operativi, mentre per quanto attiene gli investimenti essi sono regolamentati tramite l'applicazione di un tasso di rendimento del capitale impegnato pari al 7%. Inoltre, secondo la convincente interpretazione contenuta nella Relazione al Parlamento del Coviri sullo stato dei servizi idrici per l'anno 2007, il metodo normalizzato si basa sul *revenue-cap* e non sul *price-cap*, per cui il gestore ha l'interesse di ridurre i costi nel periodo di regolazione piuttosto che aumentare i volumi venduti.

basava su dati parziali, che non sono stati aggiornati. Differentemente dal caso inglese, in Italia le infrastrutture rimangono in ogni caso di proprietà pubblica, e la scelta del gestore è prevista nel caso di concessioni a terzi o società miste pubblico-private tramite meccanismi di tipo *ex-ante* (gara, convenzione di servizio, piani d'ambito) simili al modello francese della gestione delegata oppure tramite affidamento diretto a società *in house*, cioè la gestione pubblica diretta come in Olanda e Germania. Un elemento in comune con questa ultima nazione è al presenza, almeno nel Centro-Nord del Paese, di importanti *multiutility* che hanno in corso un processo di aggregazione. Di contro come già ricordato nel Sud e nelle Isole si ritrovano elementi di similitudine con la Spagna per la presenza di sistemi di approvvigionamento a scala sovrambito o regionale con utilizzatori anche irrigui e industriali e per caratteristiche idrologiche che espongono questi sistemi a siccità con intensità e frequenza tendenzialmente maggiori nel futuro come conseguenza dei cambiamenti climatici in atto.

La complessità del sistema italiano e il mancato completamento del riassetto istituzionale fra i livelli nazionale, regionale e delle autonomie locali evidenzia le difficoltà che si incontrano nella definizione di un sistema dei servizi idrici, e di per sé il tentativo di combinare elementi derivanti dai diversi sistemi è sicuramente condivisibile. Tuttavia il sistema italiano appare incompleto e, al di là degli elementi certamente migliorabili, la carenza più evidente è certamente la mancanza di un sistema di regolazione e controllo credibile, che consenta la reale difesa del consumatore in un sistema di monopolio naturale. Rimandando al paragrafo finale per una analisi delle proposte possibili, non è inutile ribadire che questa esigenza è indipendente dalla natura della proprietà del produttore di servizi, anzi che l'eventuale contemporaneità della presenza degli enti locali nel soggetto di regolazione locale (Ato) e nella proprietà del produttore dei servizi rende ancora più indispensabile la presenza di un forte regolatore terzo, per evitare la cattura di un soggetto rispetto all'altro o collusioni a danno degli utenti finali, in quanto la semplice proprietà pubblica non è una garanzia sufficiente.

Per quanto riguarda le tariffe applicate in diversi Paesi (Italia, Inghilterra, Francia, Germania e Spagna), in *Il servizio idrico in*

*Italia. Rapporto 2005. Indis* è sviluppato un confronto sulla base di una simulazione che assume un consumo annuo di 120 m<sup>3</sup> per nucleo familiare ed eliminando la componente di tasse o canoni che in alcuni Paesi si aggiungono alla tariffa. Per il servizio di acquedotto si verifica che in Inghilterra, Francia e Germania si registrano valori superiori ad 1,0 €/m<sup>3</sup>, mentre Spagna e Italia hanno tariffe molto vicine a 0,50 €/m<sup>3</sup>.

Con riferimento al servizio idrico integrato in Inghilterra le tariffe delle diverse *Water Companies* variano nell'intervallo 2,08 – 4,39 €/m<sup>3</sup>, in Francia a livello di medie per bacino nell'intervallo 1,93 – 2,72 €/m<sup>3</sup>, in Germania fra 2,87 e 4,30 €/m<sup>3</sup>, in Spagna fra 0,78 e 0,90 €/m<sup>3</sup> e in Italia fra 0,56 e 0,75 €/m<sup>3</sup>.

Altri studi di alcuni anni fa riportano che con riferimento ad una famiglia che vive in una casa usando 200 m<sup>3</sup> di acqua all'anno, la Germania aveva le più alte tariffe in Europa (350,16 €) seguita dai Paesi Bassi (344,35 €) e Danimarca (303,57 €). La Francia arriva a 150 € mentre l'Italia (49,62 €) e la Norvegia (84,83 €) hanno le tariffe più basse. Bisogna comunque considerare che questi confronti sono difficili e in qualche maniera fuorvianti perché le componenti che contribuiscono al calcolo possono essere molto differenti ed inoltre nelle nazioni con tariffe elevate il consumo medio pro capite è molto più basso per cui si riduce il divario sopra riportato. In ogni caso si evince che in molti casi le nazioni con maggiore presenza della gestione pubblica risultano anche quelle con tariffe più elevate e rilevano una significativa disponibilità a pagare, e che in Italia le tariffe sono sensibilmente più basse.

Queste considerazioni rimangono valide considerando non le tariffe storiche italiane, ma quelle previste nei Piani d'Ambito, che rappresentano probabilmente un paragone più omogeneo in quanto comprendono anche le quote ammortamento e remunerazione del capitale. Infatti le tariffe medie per il servizio idrico integrato al 2007 sono di 1,19 €/m<sup>3</sup>, e variano nell'intervallo compreso fra 0,99 €/m<sup>3</sup> (Nord Ovest) e 1,28 €/m<sup>3</sup> (Centro). Le previsioni contenute nei Piani d'Ambito per l'anno 2020, nel quale mediamente le tariffe dovrebbero raggiungere il valore massimo, riportano un valore medio di 1,51 €/m<sup>3</sup>, e variano nell'intervallo compreso fra 1,32 €/m<sup>3</sup> (Nord Ovest) e 1,58 €/m<sup>3</sup> (Centro). Tuttavia,

considerando che le prime revisioni dei piani d'ambito<sup>36</sup> hanno comportato un incremento medio del 13,4% delle tariffe dell'anno 1 e del 37,2% di quelle a 15 anni, ed estrapolando questi risultati ai valori medi prima citati, si può stimare che la tariffa di equilibrio al 2007 è di 1,35 €/m<sup>3</sup> e al 2020 di 2,07 €/m<sup>3</sup>, valori più vicini a quelli registrati nelle altre nazioni europee, anche se ancora decisamente più bassi<sup>37</sup>.

Anche nel recente «Rapporto sullo stato dei servizi idrici» pubblicato dal Coviri nel marzo 2008 è riportato un confronto con le tariffe internazionali sulla base di un consumo familiare di 200 m<sup>3</sup>/anno e con tariffe corrette con i coefficienti Oecd per tenere conto della differente parità di potere di acquisto (Ppp) nei diversi Paesi. Dal confronto fra il campione prescelto dal Coviri e quello internazionale risulta che la spesa media annua in Italia è di 211,0 € (con un intervallo compreso fra 42,6 e 546,8 €) mentre il valore medio del campione internazionale è di 403,4 € (con un intervallo compreso fra 164,9 e 869,1 €). In termini di tariffa il valore medio in Italia è di 1,06 m<sup>3</sup> (con un intervallo compreso fra 0,21 e 2,731 €/m<sup>3</sup>), mentre il valore medio del campione internazionale è di 2,02 €/m<sup>3</sup> (con un intervallo compreso fra 0,82 e 4,35 €/m<sup>3</sup>). Trova quindi conferma il significativo differenziale fra le tariffe italiane e quelle applicate negli altri Paesi con analoghe caratteristiche socio-economiche.

Per quanto riguarda la sostenibilità della spesa media in Italia il valore medio risulta pari a 0,97 %, con intervallo compreso fra 0,20 e 2,52 %, mentre il campione internazionale riporta un valore medio di 2,49 %, con intervallo compreso fra 0,63 e 12,69 %.

---

<sup>36</sup> Queste revisioni considerano l'effetto combinato di una riduzione dei volumi venduti, di un incremento dei costi gestionali e di una rivalutazione degli investimenti.

<sup>37</sup> Anche i dati relativi al 2004 di oltre 40 grandi città nel mondo elaborati da Federutility confermano che le città italiane contenute nel campione si collocano fra quelle con tariffe più basse (Roma con 0,78 €/m<sup>3</sup> e Torino con 0,81 €/m<sup>3</sup>) o al più vicino al quantile del 40% dell'intero campione (Bologna con 1,25 €/m<sup>3</sup>), che presenta un *range* compreso fra 0,17 €/m<sup>3</sup> (Buenos Aires) e 4,30 €/m<sup>3</sup> (Berlino). Considerazioni analoghe derivano dall'analisi dei dati relativi al 2007 di oltre 17 città del mondo, riportata nel *BlueBook* 2009.

La sostenibilità della tariffa è certamente confermata in Italia, anche se nei casi estremi è vicina la soglia di disagio del 3%.

L'analisi dei dati tariffari, su un campione più ristretto dell'intera popolazione per i quali si disponevano di tutte le informazioni, evidenzia altresì che nel periodo 2004-2006 l'incremento tariffario è stato del 11,02 %, mentre nel quinquennio 2002-2006 l'incremento totale è stato del 45,58%, che al netto dell'inflazione dell'11,4% risulta pari al 35,18 %. Questo aumento tiene anche conto delle aliquote per investimenti e appare nel complesso giustificabile e congruente con le previsioni.

Per comprendere comunque l'impatto sulle famiglie italiane del costo dell'acqua è utile riportare i dati relativi alla spesa di una famiglia di 3 componenti per alcuni capitoli, in base all'indagine condotta dall'Istat su un campione di 470 comuni e pubblicata nel luglio 2008 e alle integrazioni sul Sii sviluppate da Utilitatis<sup>38</sup>. I dati relativi al 2007 riportano che la spesa media mensile relativa alle comunicazioni è stata di 58,30 € (incidenza del 2% sulla spesa media mensile complessiva), ai combustibili ed energia è stata di 131,18 € (incidenza del 4,5%), ai trasporti è stata di 486,81 € (incidenza del 16,7 %), ai tabacchi è stata di 26,24 € (incidenza del 0,9%), al tempo libero/cultura è stata di 131,18 € (incidenza del 4,5%), al servizio idrico è stata di 19,69 € (incidenza del 0,7%).

## 5. Modalità di finanziamento attuali in Italia e possibili innovazioni

Uno degli obiettivi della legge Galli<sup>39</sup> era agevolare l'evoluzione da un sistema nel quale i contributi dalla fiscalità generale coprivano gli eventuali deficit gestionali e in massima parte gli investi-

---

<sup>38</sup> Utilitatis e AneA, *Blue Book 2009: I dati sul servizio idrico integrato in Italia*.

<sup>39</sup> In realtà la cosiddetta Legge Galli, ovvero la legge n. 36 del 5 gennaio 1994, risulta abrogata e integralmente sostituita dal d.lgs. 152/06, che tuttavia ne ripropone, precisandole e aggiornandole, le caratteristiche di fondo e i principi ispiratori.

menti ad un sistema finanziato prevalentemente tramite i ricavi da tariffa. Questo obiettivo derivava da una parte dalla consapevolezza dell'impossibilità di disporre in futuro di consistenti risorse pubbliche, e dall'altra dall'affermarsi in Europa della necessità di un uso efficiente ed ambientalmente sostenibile delle risorse idriche che si basasse sulla possibilità di percepire da parte dell'utente i costi reali della risorsa. Rimandando ad altri paragrafi le considerazioni relative alla possibilità di attuare una politica tariffaria equilibrata anche rispetto all'equità sociale e al diritto ad un bene essenziale quale l'acqua, le analisi più recenti già citate<sup>40</sup> evidenziano non solamente che l'investimento annuale nel Sii si attesti attualmente intorno alla 800 mln di euro a fronte di un fabbisogno annuale di 2.000 – 3.000 mln di euro, ma anche che queste opere sono finanziate ancora con mutui concessi agli enti pubblici locali (ca. 124 mln di euro nel 2004 e 91 mln di euro nel 2005) e che ancora il tasso di partecipazione del capitale impiegato nel Sii è più elevato rispetto agli obiettivi del 12% contenuto nei piani d'ambito, specialmente al Sud (41%).

Si evidenzia quindi come siamo di fronte ad un sistema bloccato che stenta a decollare ove gli effetti combinati di contenimento degli incrementi a livelli tariffari fra i più bassi in Europa, e delle stime troppo ottimistiche contenute nei piani in relazione al contenimento dei costi gestionali, ai volumi idrici fatturati e alle tariffe realmente incassate in vaste aree del Paese, si traducono inevitabilmente in una contrazione della capacità di spesa per investimenti. Di contro lo stato della finanza pubblica e la progressiva limitazione delle risorse comunitarie del settore non lasciano presumere che sia ipotizzabile nei prossimi anni un significativo incremento di risorse a fondo perduto, pur in presenza di ritardi infrastrutturali significativi sul fronte dell'efficienza delle reti di distribuzione e degli obblighi di adeguamento dei sistemi depurativi in osservanza alla legislazione comunitaria e nazionale.

Pur nella consapevolezza che questo rimane il problema di fondo al quale va data una risposta contestuale a qualunque proposta

---

<sup>40</sup> Srm, *L'Industria Idrica Italiana*, 2006; Coviri, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*, Anno 2005, luglio 2006; *Blue Book 2007*.

di riforma del settore, nei paragrafi successivi sono descritte le prime esperienze italiane di finanziamento da tariffa e vengono proposti modelli finanziari che possono certamente introdurre miglioramenti nel quadro attuale.

### 5.1. *Le esperienze di finanza da tariffa*

La finanza da tariffa, cioè i mutui bancari concessi o i *bonds* emessi da società affidatarie del servizio idrico che vengono ripagati principalmente con i proventi tariffari e senza ricorso a trasferimenti a fondo perduto in conto capitale, è possibile solo negli Ato che hanno effettuato l'affidamento a lungo termine. Tuttavia questa forma di finanziamento non è legata alla natura giuridica della società, in quanto può essere concessa a società interamente pubbliche, miste oppure interamente private, ma piuttosto è attuabile in presenza di determinate caratteristiche dimensionali e di credibilità finanziaria del gestore.

Dal punto di vista teorico si possono distinguere<sup>41</sup> due forme di finanza da tariffa, che spesso nella pratica si presentano con varianti e combinazioni:

– Modello *corporate finance*, nel quale i finanziatori accordano credito al promotore del progetto sulla base della sua solidità finanziaria intrinseca e capacità di ripagare il debito tramite i suoi durevoli flussi di cassa; in questo caso il servizio al debito è dissociato dal rischio legato allo specifico progetto ed è legato al rischio di insolvenza complessiva dell'impresa;

– Modello *project finance*, nel quale il progetto è realizzato e finanziato attraverso una società di progetto appositamente costituita (*Special Purpose Vehicle* o Spv); la valutazione di bancabilità dipende dall'analisi della capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti per ripagare il debito, dalla quota di capitale propria della Spv, dal valore degli attivi del progetto e dalla distribuzione dei rischi intrinseci del progetto, compresi quelli di revoca della concessione.

È importante sottolineare che in entrambi i modelli nel settore

idrico, cioè in condizioni di monopolio naturale, un elemento molto importante nelle valutazioni creditizie è la qualità e stabilità della regolazione.

Il modello di *corporate finance* è in generale quello adottato nel settore idrico sia dalle società di gestione idrica del Regno Unito sia dalle *multi-utilities* in Francia (Veolia e Suez). Analogamente viene seguito in Spagna e Germania. In generale l'applicazione del *project finance* è limitato alla costruzione e gestione di specifiche opere, quali opere di approvvigionamento o impianti (ad esempio dissalatori, impianti di potabilizzazione, impianti di depurazione) per i quali sono più facilmente definibili i rischi.

In Italia sono stati fino ad adesso concessi alcuni finanziamenti *corporate*, le cui caratteristiche sono compiutamente riportate nel *Blue Book* 2007. L'ammontare dei finanziamenti è compreso nell'intervallo 120-500 mln di euro, ed è stato concesso a società *multi-utility* (Acea S.p.A. ed Hera S.p.A.) o *mono-utility* (Aqp S.p.A. e Smat S.p.A.) con solidi *rating/ratios* finanziari e con popolazioni servite numerose (superiori a 2 milioni di abitanti). Lo *spread* dei mutui e/o *bonds* dipende logicamente dal rischio percepito; il valore più elevato pagato dal bond con garanzia *monoline* Aqp, recentemente rinegoziato dalla società, dipendeva sostanzialmente dal suo basso *rating* (Bbb), conseguenza anche delle caratteristiche di efficienza e di complessità gestionale di una *mono-utility* idrica nel Sud.

In generale comunque le condizioni di *corporate* ottenuti nel Regno Unito anche da imprese idriche con elevato effetto leva (*ratios* debito/valori attivi regolati del 86%) sono conseguenza della stabilità dell'assetto gestionale e dei futuri flussi di cassa, e non sono riproducibili in Italia con l'attuale incertezza legislativa, la sovrapposizione fra i livelli di regolamentazione nazionale e di Ato, ed i conflitti di interesse fra regolati e regolatori a livello locale. Lo sviluppo del modello *corporate* è quindi probabile per le grandi *multi-utility* e per grosse, efficienti e radicate realtà industriali del settore del Nord e del Centro, mentre appare più difficilmente applicabile nel Sud e nelle Isole.

Il modello alternativo di *project finance* (Pf) non è facilmente impiegabile nel caso di finanziamento del Servizio idrico integrato (Sii), come è più dettagliatamente descritto nel prossimo para-

<sup>41</sup> *Blue Book* 2007.

grafo. Di contro è stato correttamente evidenziato<sup>42</sup> che per l'Italia è uno strumento importante soprattutto nel Centro e Sud del Paese, dove ci sono poche aziende deputate ad accedere a finanziamento *corporate*, ma le società affidatarie (miste, pubbliche o private) sono spesso *mono-utility* nuove (Spv) che derivano anche da aggregazioni, ma che non hanno una storia pregressa in termini di bilanci solidi. Queste società devono quindi fare affidamento ai soli ricavi futuri, che derivano dalle previsioni del piano d'ambito.

### 5.2. Difficoltà ed applicabilità del project finance nel Sii

L'adozione di un approccio di *project finance* nel finanziamento di opere attinenti al servizio idrico integrato risulta particolarmente complessa, a causa delle specifiche caratteristiche del servizio che non sembrano adattarsi completamente a tale tipo di approccio, che consiste essenzialmente nel finanziamento di un progetto individuando investitori e finanziatori disposti, dietro il rilascio di adeguate garanzie, ad affidare il rimborso del credito ai flussi di cassa originati dal progetto stesso.

Le problematiche che rendono difficoltosa l'attuazione di tali operazioni nel finanziamento di opere attinenti al servizio idrico integrato possono essere raggruppate in quattro gruppi:

- le problematiche di natura tecnologica;
- le problematiche attinenti al sistema di regolamentazione;
- le problematiche riguardanti aspetti di natura industriale;
- le problematiche legate al sistema tariffario.

Le caratteristiche tecnologiche del settore idrico introducono evidenti condizionamenti alla strutturazione di operazioni di *project finance*, contribuendo a delimitarne lo scopo a progetti chiaramente identificabili per tipologia e localizzazione.

Il punto di partenza di qualsiasi riflessione sull'applicabilità del *project finance* al settore idrico deve essere una valutazione sull'isolabilità dei progetti idrici: bisogna cioè verificare se la natura della tecnologia di ciascuna delle fasi in cui è scomponibile il pro-

cesso produttivo renda possibile la segregazione economica e giuridica del progetto all'interno del ciclo dell'acqua. La verifica deve essere quindi effettuata su ciascuna fase. A questo proposito vale la pena precisare che l'elemento costitutivo delle fasi di captazione e di trattamento dell'acqua e di smaltimento dei reflui è dato da impianti con caratteristiche tecnologiche molto diverse, ma comunque facilmente individuabili per loro natura e collocazione territoriale.

Gli *input* e *output* di questi impianti sono facilmente quantificabili con certezza e quindi è possibile pensare alla loro realizzazione come all'obiettivo di *performance* di un progetto. Le fasi del processo produttivo caratterizzate dalla presenza di reti – adduzione, distribuzione e fognatura – possono invece risultare meno facilmente separabili dal resto del ciclo.

In relazione al sistema di regolamentazione, appare evidente che le differenti impostazioni di base del sistema risultano vincolanti per la finanza di progetto. In particolare, per la sua impostazione di base il sistema di regolamentazione italiano costituisce un rilevante ostacolo alla realizzazione di *project finance* nel settore dell'acqua. Come è noto, lo schema di funzionamento del sistema è basato su tre elementi fondamentali – l'ambito, il gestore integrato e il metodo tariffario.

Nello schema di regolamentazione previsto dalla attuale normativa, il gestore assume un ruolo centrale anche come realizzatore degli investimenti previsti nel piano di ambito, mentre il sistema tariffario assicura le risorse per realizzarli. Il sistema di regolamentazione italiano è volto quindi al finanziamento del gestore piuttosto che di singoli progetti. In questo contesto viene a mancare l'elemento costitutivo del *project finance* in senso stretto, la ripartizione dei rischi tra più soggetti interessati – ma solo in parte – alla realizzazione di un progetto. Infatti, il gestore è l'unico soggetto autorizzato e interessato alla realizzazione delle opere che, congiuntamente, concorrono all'erogazione del servizio nel territorio servito. Quindi, rispetto ad altri settori d'intervento, la normativa non facilita l'individuazione di progetti distinti economicamente e giuridicamente che si autofinanziano a partire dai flussi di cassa attesi una volta realizzati gli impianti.

Per quanto concerne, poi, gli aspetti industriali, la natura pub-

<sup>42</sup> Anwandter in *Blue Book* 2007.

blica di molte aziende che si stanno candidando a gestire il servizio in molti ambiti non sembra aiutare l'adozione di un approccio di *project finance*. Anche volendo ridimensionare le preoccupazioni connesse al loro attuale livello di efficienza, è innegabile che molte di queste hanno dimensioni e capitalizzazione inadeguati a sostenere lo sforzo di investimento richiesto. Il problema non sembra potersi risolvere con l'acquisizione della gestione sull'intero ambito, data la ridotta dimensione propria di molti di questi. La frammentazione del territorio nazionale in un numero elevato di ambiti aumenta inoltre il livello di rischio percepito dai finanziatori che possono trovare i condizionamenti politici locali troppo complessi e onerosi da gestire.

L'ultima serie di problemi è legata alla definizione della tariffa. La politica di *pricing* dell'acqua sconta indubbiamente i problemi tipici di un bene pubblico sul quale l'elemento «politico» ha storicamente prevalso su considerazioni di natura esclusivamente economica. La disponibilità a pagare gli incrementi di qualità e quantità del servizio e quindi l'effettiva realizzabilità dei piani d'investimento previsti dall'autorità di ambito deve essere localmente verificata.

Ma la tariffa pone problemi anche con riferimento alla funzionalità del meccanismo di definizione del prezzo. Due sembrano le difficoltà principali. La prima è legata alla variabilità della tariffa rispetto ai flussi per il servizio del debito. La sincronizzazione delle entrate rispetto ai rimborsi di quote di capitale e al pagamento degli interessi deve essere costantemente verificata in relazione alla capacità del gestore di mantenere il programma degli investimenti concordato con l'autorità, in modo da non determinare ritocchi tariffari verso il basso rispetto a quanto concordato<sup>43</sup>. La seconda difficoltà è data dall'incertezza e dall'instabilità del meccanismo tariffario che può essere cambiato non solo nei suoi para-

---

<sup>43</sup> Occorre sottolineare che, sulla base di quanto finora emerso, le indicazioni contenute nei piani di ambito hanno validità limitata ai primi cinque o sei anni, mentre per i successivi la tipologia e l'ammontare degli investimenti – e quindi il profilo tariffario – risultano solo parzialmente attendibili.

metri principali, ma anche nel meccanismo stesso<sup>44</sup>.

Il metodo tariffario può costituire un impedimento se risulta impossibile identificare giuridicamente «progetti» che possano essere separati dal resto del ciclo ed abbiano flussi specifici non solo di uscite ma anche di entrate, cosa che appare improbabile se la tariffa fa riferimento, come in Italia, all'intero ciclo dell'acqua.

In conclusione occorre comunque ricordare che l'ostacolo probabilmente più grande alla realizzazione di operazioni di vero e proprio *project finance* nel settore idrico italiano è data dall'incompletezza delle riforme che, per essere effettivamente operative richiedono una coerente definizione anche degli aspetti di dettaglio.

Le difficoltà descritte in merito all'applicazione di un approccio «puro» di *project finance* al settore idrico hanno fatto sì che, per finanziare gli ingenti fabbisogni finanziari generati da consistenti piani di investimento, si è tentato di adattare tale approccio al finanziamento non di un sola opera o progetto, bensì dell'intero piano di ambito di durata venti-trentennale. Ma gli stessi piani di ambito sin qui elaborati presentano problematiche comuni, quali:

- un livello spesso molto elevato di investimenti, e in alcuni casi non concentrati solo nei primi anni, bensì distribuiti lungo tutto l'arco della gestione;
- un sistema tariffario che, pur garantendo la copertura ex ante dei costi di gestione e di investimento, non assicura un sufficiente livello di remunerazione del capitale investito;
- l'assoluta mancanza di chiarezza in merito ai meccanismi di revisione triennale della tariffa e l'assenza di opportuni incentivi ai recuperi di efficienza per il gestore;
- l'elevato livello del valore residuo della concessione (o anche solo delle opere non ancora ammortizzate) al termine della stessa,

---

<sup>44</sup> Il riferimento immediato è al parametro che stabilisce il livello di remunerazione del gestore, ma anche se in modo meno evidente anche gli altri elementi che definiscono i cosiddetti «costi modellati» hanno un impatto sui ricavi annui del gestore.



con la conseguente presenza di importanti barriere all'entrata (ma anche all'uscita) per eventuali nuovi gestori (o per l'*incumbent*);

– i vincoli posti dal sistema bancario, a causa della indeterminazione del quadro normativo in merito alla stabilità degli affidamenti e alle garanzie per l'effettivo pagamento del valore residuo alla fine della concessione;

– l'impossibilità di garantire un adeguato flusso di dividendi per il gestore, se non negli anni conclusivi della concessione, a causa di flussi di cassa negativi generati dalla gestione operativa e dagli investimenti.

In particolare, i piani di ambito evidenziano programmi di investimento con un'elevata concentrazione di spesa nei primi anni allo scopo di adeguare la dotazione infrastrutturale e la qualità/quantità del servizio offerto agli standard minimi di legge. Il livello annuo degli investimenti, tuttavia, in tutti i Piani continua a mantenersi elevato per l'intero arco di tempo della concessione, per consentire la sostituzione ed il mantenimento in condizioni di efficienza delle reti e degli impianti. Infatti la notevole intensità di capitale che caratterizza l'attività industriale nel settore idrico e la differenziata vetustà delle ingenti opere, fa sì che nell'arco della concessione si debba procedere al rinnovo di parte consistente del parco infrastrutturale a causa dell'approssimarsi dell'esaurimento della vita utile del bene non solo negli anni iniziali, ma durante tutto il periodo della concessione. Al protrarsi dell'attività di investimento fino alla scadenza della concessione consegue, come già detto, il determinarsi di elevati valori residui delle opere, poiché quest'ultime sono comunque caratterizzate da una vita utile molto lunga e quindi da un lento processo di ammortamento.

L'alto livello degli investimenti richiesti ed un sistema tariffario soggetto ad un *price cap* hanno un forte impatto sulla redditività della gestione, poiché la concentrazione delle uscite di cassa per investimenti e costi di esercizio non trova adeguata copertura nelle entrate per ricavi, in particolare nei primi anni. Il meccanismo tariffario consente infatti ogni anno la integrale remunerazione dei costi di gestione, fatta salva la percentuale di miglioramento dell'efficienza che il gestore è chiamato a conseguire nella logica della concorrenza «per il mercato», ma garantisce il completa-

mento della copertura del costo di investimento solo in un orizzonte temporale più vasto, che si estende fino al termine della vita utile fiscale delle opere, poiché la tariffa riconosce annualmente solo la quota di investimento che corrisponde all'ammortamento. D'altro canto, la componente tariffaria che proviene dalla remunerazione del capitale investito netto, prevista attualmente nella misura del 7%, non risulta sufficiente per la copertura degli oneri di varia natura che il sistema tariffario non considera direttamente remunerabili, quali il costo dell'indebitamento complessivo, contratto non solo per gli investimenti ma anche per il finanziamento del capitale circolante netto, le perdite su crediti non esigibili e l'imposta specificamente gravante sul fattore lavoro.

Gli inadeguati flussi di cassa prodotti dalla gestione comportano una forte dipendenza dal sistema bancario che pone vincoli stringenti in ordine alla copertura del fabbisogno mediante indebitamento a lungo e a breve termine. Infatti, in un quadro regolamentare ancora indefinito e incerto, soprattutto per ciò che attiene al valore residuo ed al sistema di garanzie in merito alla effettiva trasferibilità delle passività al nuovo gestore al termine della concessione, il sistema bancario impone il ricorso al capitale di credito per un limitato arco temporale e l'estinzione di tutti i prestiti a medio-lungo termine entro la fine della concessione. In conseguenza di ciò, il tempo medio di estinzione del debito, condizionato dal numero massimo di anni concessi dal finanziatore per la restituzione del prestito, è spesso inferiore al tempo medio di recupero degli investimenti tramite la tariffa, dato dagli anni medi di vita utile fiscale e cioè dall'ammortamento. Da tale situazione scaturisce una costante, affannosa e improbabile ricerca delle risorse finanziarie necessarie per la restituzione delle risorse finanziarie in scadenza. Infatti, poiché generalmente il flusso di cassa della gestione operativa non è sufficiente per la copertura del servizio del debito, tutto il fabbisogno generatosi successivamente ai primi dieci-dodici anni di gestione (corrispondenti al periodo di utilizzo delle linee di credito a medio-lungo) trova copertura formale mediante indebitamento a breve, che determina una incerta bancabilità ed un aggravio degli interessi e degli oneri finanziari. L'incertezza in merito alla effettiva capacità di credito del soggetto gestore, che invece ha necessità di reperire nuove risorse nella

fase successiva alla prima attivazione dei finanziamenti, genera perplessità in ordine alla fattibilità ed alla tenuta del piano finanziario ipotizzato per l'intero arco della concessione e contribuisce a rendere incerta la conseguibilità delle già non entusiasmanti *performance* reddituali previste dai piani di ambito.

In questo contesto, il tradizionale approccio di finanza di progetto, con la principale caratteristica di non ricorrere alle garanzie dei soci a sostegno dei finanziamenti necessari (approccio *no recourse*), mostra un'evidente impossibilità di garantire la finanziabilità dei piani di ambito per un settore con una redditività media del 4% ed una generazione di flussi di cassa positivi molto ritardata nel tempo.

Inoltre, come già detto, la stessa natura del gestore, frequentemente controllato o partecipato da enti locali, può rappresentare un freno alla presenza di soggetti privati disposti ad accollarsi i rischi della gestione senza opportune regole di *governance* e del sistema creditizio nel suo complesso a finanziare l'ingente fabbisogno di capitali.

Le problematiche sopra sinteticamente riportate evidenziano una strutturale e intrinseca criticità sotto il profilo della redditività dei piani di ambito e della loro «appetibilità» sia per soggetti industriali sia per soggetti finanziari, con la presenza di valori molto bassi dei principali indicatori di convenienza economica e finanziaria delle gestioni. Tali indicatori determinano pertanto forti resistenze da parte dei gestori e delle banche a reperire i mezzi finanziari per garantire la copertura degli ingenti fabbisogni caratterizzanti gli stessi piani di ambito.

Queste difficoltà e resistenze trovano conferma nel ridotto numero – ad oggi non superiore a tre-quattro<sup>45</sup> – di operazioni fi-

nanziarie chiuse secondo uno schema di *project finance* senza ricorso, o con ricorso limitato, alle garanzie dei soci. Rimandando per maggiori dettagli sulle singole operazioni all'analisi contenuta nel *Blue Book 2007* a cura di Anwandter, in tutti i casi è comunque riscontrabile la presenza di un promotore forte con elevata capacità gestionale e un tempo di chiusura del *project finance* di 4-5 anni dopo l'affidamento per consentire la presa di coscienza del nuovo gestore dei suoi *assets* nel territorio e della sua clientela. In pratica è stato necessario rivedere il piano degli investimenti, che è risultato troppo ambizioso nella fase di *start-up*, di verificare le ipotesi di volumi venduti contenute nei piani d'ambito e di rivedere la convenzione di affidamento e il disciplinare tecnico. Gli investimenti dei primi anni sono stati finanziati con prestiti ponte ed è stato molto importante un dialogo costruttivo fra regolatore, gestore e banche. La durata totale del finanziamento ha un periodo di pre-ammortamento e utilizzo abbastanza lungo, e il *ratio* di copertura del servizio del debito con il flusso di cassa disponibile è di almeno 1,2-1,3 volte. Dato l'elevato costo dell'operazione la dimensione minima richiesta è stata di 50 mln di euro, che corrisponde con un realistico rapporto debiti/capitale proprio di 80/20 ad un fabbisogno finanziario di 60 mln di euro. Questi valori rendono più problematico l'impiego del *project finance* in alcuni ambiti minori, o ove sono disponibili molte risorse finanziarie fondo perduto. Inoltre per la riuscita delle operazioni è stata determinante la chiara allocazione nella Convenzione dei rischi connessi agli eventi «endogeni» (normalmente a carico della Spv/banche) e a quelli «esogeni» (che rimangono a carico del pubblico) e la definizione dei *Security package* (pacchetto delle garanzie) e delle indennità di fine concessione.

### 5.3. Le possibili innovazioni nel finanziamento del servizio idrico integrato

Come già detto, accanto ai tradizionali strumenti finanziari utilizzati per il finanziamento degli investimenti nel settore idrico (quali mutui con garanzia pubblica e mutui o *bond corporate* contratti da soggetti imprenditoriali per lo più pubblici), negli ultimi

---

<sup>45</sup> Finanziamento di 70 mln di euro della società Nuova Acque S.p.A. (principale azionista Suez) relativa all'Ato Toscana 4 Alto Valdarno; finanziamento di 255 mln di euro della società Acque S.p.A. (principale azionista Acea) per l'Ato Toscana 2 Basso Valdarno; finanziamento di 114 M euro della società Acqualatina S.p.A. (principale azionista Veolia) per l'Ato 4 Lazio Meridionale-Latina; inoltre è stata chiusa come *project finance* anche l'operazione di finanziamento di Sicilacque S.p.A., società mista a maggioranza privata (principale azionista Veolia) che gestisce l'acqua all'ingrosso in Sicilia (da *Blue Book 2007*).

anni si sono affermati strumenti finanziari più innovativi<sup>46</sup>, rappresentati in primo luogo da:

– *corporate securitization*, che consente di mantenere un *rating* elevato, cioè costi minori, anche con leva maggiore a fronte di un pacchetto di garanzie solide e chiare regole di protezione dei creditori; questo strumento, che ha funzionato in Gran Bretagna premiando la stabilità e prevedibilità del sistema di regolazione idrico inglese, in Italia sarebbe applicabile solo alle grandi *multi-utilities* del nord e del centro (A2A, Acea, Eni, Iride, Veritas), ed inoltre le incertezze sulla regolazione rendono finanziabile il settore idrico non da solo ma solo in combinazione con gli altri servizi.

– *project/concession finance*, che presenta i vantaggi della flessibilità e dell'adattabilità al caso specifico, ma come evidenziato nelle esperienze descritte nel paragrafo precedente deve avere una dimensione minima significativa, un chiaro pacchetto di garanzie (atto di pegno sulle azioni, cessione crediti, privilegio speciale, pegno conti correnti, ecc.), un servizio al debito costante e contenuto in un tempo significativamente minore della concessione, cioè un flusso di cassa al netto delle imposte disponibile per la copertura del debito che copre l'intero montante del debito in un tempo inferiore al periodo della concessione, lasciando un elevato valore residuo del flusso di cassa come elemento di sicurezza.

Fra questi strumenti il più adatto al finanziamento dei piani d'ambito rimane il *project/concession finance*, che ha già trovato in Italia le significative applicazioni precedentemente descritte.

In alternativa ma soprattutto a supporto del *project finance*, che può essere classificato come uno strumento tipicamente bancario, possono in linea teorica essere attivati strumenti che collocano il rischio su prodotti del mercato finanziario, quali:

– *equity/notes* collocati presso investitori tradizionali, ovvero ri-

sparmiatori e/o utenti; in questo caso il gestore copre il fabbisogno finanziario ricorrendo ai mercati finanziari tramite le soluzioni più tipiche;

– *equity/notes* collocati presso investitori innovativi, quali fondi chiusi, fondazioni bancarie, ecc.;

– cartolarizzazione dei crediti all'attivo delle società veicolo della finanza di progetto (Spv) o delle banche partecipanti che trasformano il credito a medio-lungo termine, relativo al finanziamento del progetto, in valori mobiliari (Abs) che vengono collocati in un mercato primario e possono successivamente essere trasferiti in un mercato secondario tramite negoziazioni; questo processo permette ai finanziatori di grosse operazioni di *project finance* di alleggerire il proprio portafoglio in termini di liquidabilità degli investimenti;

– cartolarizzazione dei crediti futuri per incassi attesi dalle tariffe del servizio idrico, che rappresenta uno strumento molto innovativo, ma anche molto rischioso e con forti dubbi di applicabilità e forse di ammissibilità giuridica.

Tuttavia nel settore idrico in Italia l'incertezza sul *cash flow*, la mancanza di garanzie, ed il basso livello dei ritorni rende questi strumenti difficilmente applicabili, e comunque a valle della strutturazione di operazioni di *project finance* stabili.

In ogni caso qualunque strumento finanziario si basa sulla solidità progettuale, elemento indispensabile per rendere bancabile un piano d'ambito, cioè consentirne il finanziamento da parte di terzi (banche) solo sulla base dell'analisi del «progetto» e dei suoi flussi di cassa, evitando o limitando il ricorso alle garanzie dei soci della società di gestione. Non ci sono alternative se non quella di affrontare i rischi (alti) e ritorni (bassi) nel settore idrico italiano. Solo con un serio lavoro di strutturazione finanziaria, modellistica, allocazione dei rischi si può pensare che la finanza privata possa sostituire, almeno parzialmente, quella pubblica.

In questo contesto per agevolare il processo di coinvolgimento di capitali privati anche nelle aree dove non sono facilmente applicabili i modelli di *corporate finance* o *project finance* (in particolare Ato più piccoli e meno densamente popolati del Centro e del Mezzogiorno, ma anche in Piemonte, Lombardia e Veneto), potrebbe essere utile ridefinire un ruolo nuovo della finanza pubbli-

---

<sup>46</sup> Fra questi strumenti non è più attuale il mutuo/bond con garanzia *monoline*, con società di assicurazione che fornisce una garanzia irrevocabile ed incondizionata alle banche o ai *bondholders*; questo strumento consente in teoria di avere costi finanziari minori a fronte di maggiori garanzie, ha perso interesse perché con la crisi finanziaria la maggior parte delle *monoline* non hanno più il *rating* AAA.

ca nel settore idrico diretto ad un utilizzo innovativo delle proprie risorse finanziarie e, in certi casi, alternativo alla contribuzione pubblica a fondo perduto. Tra le soluzioni allo studio<sup>47</sup>, a titolo esemplificativo, si possono elencare:

- la creazione di appositi fondi a carattere rotativo, sul modello degli *State Revolving Fund* (Srf), già ampiamente utilizzati con successo negli Stati Uniti;

- l'individuazione di nuove opportunità di investimento mediante la creazione di nuovi strumenti finanziari quali, ad esempio, fondi di investimento in *equity* (Fe), specifici di settore, di cui peraltro, si ricorda, esistono, in ambito internazionale, specifiche esperienze di successo (es. Fondo Galaxy nel settore trasporti).

- Gli Srf sono fondi di rotazione vincolati che hanno come obiettivo quello di erogare finanziamenti a condizione agevolata o garanzie su prestiti e/o emissioni obbligazionarie (es. *revenue bonds*) agli enti pubblici locali. Elementi caratteristici di tali fondi sono:

- la rotazione, in quanto il rimborso della quota capitale e degli interessi sui prestiti erogati affluiscono nuovamente al fondo stesso contribuendo ad alimentarne la dotazione. La natura rotativa consente al fondo stesso di continuare a costituire una fonte di finanziamenti costante nel tempo;

- l'utilizzo vincolato, in quanto tali fondi possono essere impiegati esclusivamente per finanziare progetti infrastrutturali nel settore idrico.

L'utilizzo di un fondo rotativo con queste caratteristiche nel contesto italiano potrebbe essere indirizzato, inizialmente, verso la prestazione di garanzie su prestiti ed emissioni obbligazionarie delle società di gestione pubbliche del servizio aumentando, pertanto, la leva finanziaria di tali società e favorendo quindi un apporto maggiore di risorse private alla copertura del fabbisogno finanziario degli investimenti e un contestuale minore apporto di

risorse pubbliche.

In alternativa o in accompagnamento allo strumento di un fondo rotativo, potrebbe essere valutata l'opportunità di costituire un veicolo di investimento rappresentato da un apposito fondo di tipo chiuso (Fe) avente come obiettivo l'investimento nel capitale di rischio delle società di gestione pubbliche. In questo caso il Fe interverrebbe direttamente nella società di gestione, con partecipazione al rischio d'impresa. Allo scadere di un periodo di tempo predeterminato, il Fe potrebbe disinvestire le risorse impegnate (cd. *way-out*) per investirle nuovamente in altre società di gestione.

Una esperienza di questo tipo è stata recentemente avviata dalla Finlombarda (società finanziaria della Regione Lombardia) che si propone di costituire un fondo rotativo regionale per il settore idrico ove intende abbinare la propria patrimonializzazione ad altre risorse raccolte da investitori istituzionali e/o sui mercati finanziari. Questa iniziativa è particolarmente adatta al modello lombardo, che prevede la separazione fra società patrimoniale pubblica che cura gli investimenti ed erogatori del servizio scelti tramite gara. Tralasciando in questo contesto un'analisi critica sulla funzionalità di tale modello nel Sii, la costituzione di un fondo rotativo regionale sarebbe interessante anche per altre Regioni, che potrebbero convogliare in strutture finanziarie regionali la parte di finanza pubblica a fondo perduto facendo leva con la finanza da tariffa. In questa maniera si otterrebbe il duplice effetto di ridurre il costo della finanza da tariffa ma contestualmente di assicurarsi che l'aiuto finanziario rappresenti un incentivo per comportamenti virtuosi del gestore in termini sia di qualità ed efficacia degli investimenti che di capacità gestionale, che rappresenta la reale garanzia per il servizio al debito.

#### 5.4. Considerazioni conclusive

Il finanziamento dei piani d'ambito può avvenire attraverso l'impiego generalizzato di fondi pubblici a carico della fiscalità generale e/o di fondi privati a carico delle tariffe applicate agli utenti del servizio idrico. Le ridotte disponibilità della finanza pubblica e le contemporanee esigenze finanziarie del comparto irriguo e

---

<sup>47</sup> Per maggiori elementi si rinvia a G. Ferrante, G. Pasquini, *Risorse idriche: due nuovi fondi per sostenere le infrastrutture*, in «Edilizia e territorio», Milano, Edizioni Sole 24 Ore, n. 8/2006, p. 12 e ss. disponibile all'Url [http://www.utfp.it/doc\\_publicazioni.htm](http://www.utfp.it/doc_publicazioni.htm).

per il completamento della infrastrutturazione relativa alla adduzione dell'acqua all'ingrosso fa ritenere improbabile la possibilità che anche l'intero fabbisogno finanziario necessario per il comparto civile (Sii) possa essere coperto da fondi pubblici. In ogni caso per rendere attraente il settore al coinvolgimento di capitali privati e per favorire l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi occorre creare le condizioni per un mercato appetibile finanziariamente rimuovendo gli aspetti di criticità del settore e garantendo un congruo rendimento degli investimenti ed una maggiore bancabilità delle iniziative.

I problemi che caratterizzano molti piani d'ambito e ne rendono difficile la bancabilità sono, oltre a quelli già descritti nei paragrafi precedenti, quali la scarsa attendibilità dei dati di base e delle stime, le errate previsioni sui costi, ricavi e volumi venduti, gli elevati livelli di valore residuo degli investimenti al termine dell'affidamento, anche l'instabilità normativa sulle modalità di affidamento, dimostrata anche dalla recente approvazione dell'art. 23 bis.

Le esperienze di finanziamento in Italia dei primi Piani d'Ambito hanno evidenziato che in relazione a queste problematiche non è importante la natura pubblica o privata del gestore, quanto la sua dimensione e capacità tecnica e la stabilità dei flussi di cassa storici. Logicamente la finanziabilità viene fortemente influenzata dal basso livello tariffario del settore in Italia, ma è la contestuale incertezza normativa, contrattuale e di regolazione tariffaria che contribuisce ad incrementare il rischio percepito dal sistema bancario.

Il *corporate finance* trova più semplice applicabilità nel Nord e nel Centro del Paese in cui esistono o sono in corso di aggregazione *multi-utilities* che possono beneficiare di economie di scala e in generale anche nelle situazioni ove esistono *mono-utility* di grande dimensione e di comprovata efficacia; in queste ultime situazioni la garanzia per il sistema bancario è spesso data dal rating dei soci pubblici proprietari.

Il *project finance* ha sino ad adesso trovato applicazione nella zona centrale del Paese ed è comunque un metodo adatto nel caso di affidamento a gestori di nuova costituzione. Ha tuttavia richiesto la ridefinizione di una Convenzione di gestione e di un si-

stema di allocazione dei rischi e garanzie adatte e sarebbe quindi auspicabile la definizione di modelli standard di Convenzione e di *governance* del rapporto fra Ato e gestore che agevolino lo sviluppo di questo strumento per il finanziamento di interi Piani d'Ambito. Anche in questo caso però l'esperienza dimostra che la presenza di un gestore consolidata capacità rappresenta una garanzia indispensabile per gli istituti finanziari.

L'area a maggior rischio di finanza da tariffa rimane il Mezzogiorno dove non esistono *multi-utility* e fra gli esistenti gestori *mono-utility* di consistenti dimensioni solamente l'Acquedotto Pugliese S.p.A. ha le dimensioni e l'affidamento del servizio sull'intero ambito di competenza. Fra gli Ato del Sud quelli di Napoli, Palermo e Catania hanno dimensioni tali da rendere possibile l'applicazione di questi strumenti. Inoltre, analogamente alla Puglia, la Basilicata e la Sardegna hanno scelto Ato Regionali, affidando il servizio a società *in house* quali rispettivamente l'Acquedotto Lucano S.p.A e Abbanoa S.p.A.; in questi casi, come per l'Acquedotto Pugliese S.p.A., la dimensione rende possibile il finanziamento da tariffa con gli strumenti classici, ma rimangono i rischi di capacità gestionali che spesso si riscontrano nelle società pubbliche del Mezzogiorno.

Anche se il *project finance* è difficile da applicare, appare comunque l'unico strumento utilizzabile per molti gestori idrici, che sono *mono-utilities* sottocapitalizzate, spesso di nuova costituzione, che hanno solo i futuri flussi di cassa come garanzia. Le Regioni dovrebbero quindi fare il possibile per far decollare il Pf nell'idrico:

- approvando convenzioni modello con una giusta e chiara allocazione dei rischi (non tutti i rischi sul gestore come è oggi);
- finanziando *advisers* legali e finanziari per strutturare operazioni di Pf;
- garantendo il meccanismo di ri-equilibrio tariffario;
- garantendo il valore residuale in caso di mancanza di un gestore subentrante e di estinzione anticipata;
- fornendo contributi a fondo perduto come capitale/*equity*.

Per ridurre i lunghi tempi di preparazione/strutturazione del Pf ed il patto di stabilità lo consente, le Regioni potrebbero anche garantire completamente il debito nella fase iniziale, per poi svin-

colare la garanzia quando le tariffe sono cresciute ed il gestore è avviato.

Negli Ato più piccoli e/o scarsamente popolati del Mezzogiorno e anche del Centro e del Nord nel finanziamento dei piani d'ambito le Regioni potrebbero anche sviluppare iniziative similari a quelle della Finlombarda di costituzione di un fondo rotativo, senza per questo adottare il modello di separazione fra proprietà e gestione nell'accezione prevista dalla legislazione della Regione Lombardia. Il fondo rotativo regionale potrebbe utilizzare i fondi pubblici non a fondo perduto, ma per fare leva con finanziamenti privati.

In questo contesto, può risultare di notevole importanza un nuovo ruolo della Cassa Depositi e Prestiti che, piuttosto che offrire i tradizionali strumenti finanziari per la realizzazione delle singole opere, partecipi a questi fondi rotativi regionali o diventi promotrice di un fondo di *private equity* specializzato nel settore sulla scorta dell'esperienza di altri fondi, quali il Pictet Water e sulla falsa riga del F2I.

Nel caso che la scelta fra le forme di gestione ricada sulla società *in house*, con l'approvazione delle autorità di controllo come previsto dall'art. 23 bis, si può comunque ipotizzare che la società di gestione pubblica di un determinato Ato attivi la possibilità, attraverso lo strumento della concessione di costruzione e gestione di cui agli artt. 143 e ss. del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 143 (Codice dei contratti pubblici), di affidare con procedura concorrenziale la costruzione e la gestione di un segmento/parte della filiera ad un soggetto privato. L'applicabilità di tale strumento è tuttavia legata alla presenza di una serie di precondizioni:

- enucleazione, sul piano giuridico, dell'opera rispetto alla gestione integrata;
- identificazione di opere ed impianti scorporabili, ben distinte nel ciclo idrico, come quelle relative alla fase a monte e/o a valle (captazione/adduzione, acquedottistica e depurazione);
- definizione, prima dell'avvio della gara, delle regole che il futuro concessionario sarà tenuto a rispettare nei rapporti con il gestore idrico integrato;
- livello di definizione e modulazione temporale del piano di investimenti;

- adeguata certezza nei livelli tariffari applicabili per ciascun anno e relativamente ad un ampio arco temporale.;

- presenza di autonomi flussi finanziari ed economici di progetto;

- sostenibilità della struttura dei costi/ricavi operativi in caso di segmentazione ed enucleazione delle fasi del servizio idrico;

- adeguata certezza dei flussi di pagamento per i servizi erogati dal concessionario e delle controparti responsabili dei pagamenti. In queste condizioni per l'intrinseco ridotto merito di credito del gestore del Sii<sup>48</sup>, qualora gli enti locali proprietari della società non dispongono di rating elevato, la controparte che paga il canone del Pf dovrebbe essere la Regione. In ogni caso rimane il problema di finanziare le opere piccole e medie e comunque non chiaramente separabili, in primo luogo le reti idriche e fognarie, per le quali rimane necessario l'uso di uno strumento flessibile (*concession finance*) come unica alternativa alla finanza pubblica.

Ma occorre ancora una volta ribadire che in ogni caso a ridurre in maniera significativa la bancabilità dei piani d'ambito è l'assenza di uno stabile e definito quadro di regolamentazione al quale risultino sottoposti le tariffe e la loro revisione, i contratti di servizio, ovvero le convenzioni di gestione che regolano i rapporti tra Ato e gestore, e in generale i rapporti fra concedente e concessionario del servizio.

## 6. Le proposte

L'analisi sviluppata nei paragrafi precedenti e in Appendice ha evidenziato che al di là della natura della proprietà in Europa si sta assistendo ad un progressivo aumento dimensionale dei gestori in ragione anche della complessità tecnica e finanziaria delle problematiche del servizio idrico integrato e che in generale le tariffe tendono a coprire integralmente i costi di gestione e investimento. Inoltre che i sistemi che funzionano in termini di qualità

---

<sup>48</sup> L'art. 23 bis prevede che il regolamento di cui al comma 10 regoli l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno.

del servizio sono quelli in cui il quadro istituzionale è chiaro e stabile, e la regolazione avviene attraverso strutture specializzate indipendenti e/o l'uso del *benchmarking*.

Nella situazione italiana inoltre la grande necessità di investimenti comporta per il decisore politico come prima scelta quella relativa alla identificazione delle fonti di reperimento delle ingenti risorse finanziarie, cioè la quota da ascrivere alla fiscalità generale e quella sulle tariffe individuali. È evidente che qualora non sia possibile o comunque non perseguibile la scelta di ascrivere alla fiscalità generale la copertura dei fabbisogni per investimenti e parzialmente quelli di gestione, l'unica alternativa ipotizzabile rimane quella di ricorrere alla capacità di indebitamento di soggetti privati attraverso concessioni o Ppp.

Tuttavia, anche nel caso che la scelta sulla fonte di finanziamento fosse prevalentemente pubblica, trattandosi di un servizio svolto in condizioni di monopolio naturale, rimane legittimo il dubbio che l'assegnazione diretta del servizio senza alternative a soggetti pubblici con un controllo affidato non ad un regolatore indipendente ma a forme generiche di partecipazione democratica dei cittadini e dei lavoratori del settore non sia probabile fonte di inefficienze e distorsioni a carico degli utenti finali non solamente come tariffe ma anche come ingiustificato carico sulla fiscalità generale. Analoghe considerazioni possono essere sviluppate nel caso di assegnazione anche tramite gara a soggetti terzi rispetto alle amministrazioni concedenti qualora il sistema di regolazione e controllo sia carente.

Invece di un modello rigido di consolidamento del monopolio pubblico ed estremamente leggero come controllo senza un regolatore terzo, la proposta principale contenuta in questo rapporto è quella di un modello flessibile che, piuttosto che sulla natura della proprietà del gestore, si basi su un rafforzamento di un sistema di regolazione indipendente incentivante l'efficienza e forme corrette di competizione per il mercato, consentendo tuttavia alle amministrazioni concedenti la possibilità di affidare direttamente il servizio a *in house provider*, sottoposte comunque al controllo del regolatore indipendente.

Si tratta quindi di migliorare l'attuale impianto istituzionale, che appare come un sistema incompiuto che necessita di alcune

innovazioni anche sostanziali, ma il cui impianto complessivo rimane valido. A tal proposito alcune considerazioni sviluppate in recenti ricerche<sup>49</sup> forniscono spunti di riflessione utili nel tentativo di indicare le possibili proposte migliorative:

– in relazione all'aggregazione territoriale sono riscontrabili significative economie di scala nell'approvvigionamento primario quando le distanze fra centri di domanda e di offerta giustificano l'esistenza di una rete primaria regionale o multiregionale<sup>50</sup> con possibilità di forme competitive per la realizzazione degli impianti di approvvigionamento; invece in relazione alle reti di distribuzione le dimensioni consigliabili dell'ambito sono quelle provinciali, in quanto le economie di scala sono riscontrabili sino ad un valore della popolazione di circa 1 milione di abitanti, anche se logicamente la densità della popolazione e le caratteristiche topografiche hanno una significativa influenza sulle dimensioni ottimali dell'ambito;

– le economie di scala riscontrabili nell'aggregazione verticale della filiera sono dimostrabili certamente fra produzione e distribuzione idrica, mentre sono meno significative nell'aggregazione fra servizio idrico e fognario, anche se quest'accorpamento trova giustificazione nella maggiore facilità di controllo ambientale; inoltre la realizzazione e gestione degli impianti depurativi si presta ad una maggiore concorrenza rispetto agli altri segmenti del settore;

– al di là delle previsioni della teoria economica sulla maggiore efficienza dei soggetti privati, a parità di altre condizioni gli studi empirici dimostrano che, specialmente per le grandi aziende, non è riscontrabile la supposta maggiore efficienza nelle società private rispetto a quelle pubbliche nel settore idrico; infatti non è la privatizzazione per sé che incrementa la produttività e l'efficienza, ma la liberalizzazione e l'esistenza di una competizione effettiva;

– un sistema di regolazione efficiente è quello che utilizza la metodologia del *price-cap* accompagnata dalla *yardstick competi-*

---

<sup>49</sup> A. Amato, M. Conti, *The economics of the water industry: technology, ownership and efficiency*, cit.

<sup>50</sup> In questo settore in Italia non si può parlare di rete primaria nazionale.

tion; tuttavia gli stimatori dei modelli econometrici che si utilizzano in questo caso sono complessi e i risultati dubbi specialmente se la quantità e qualità dei dati di base è estremamente carente come in Italia e non è sufficiente approfondita la conoscenza della struttura ingegneristica dell'industria;

– la rottura dell'integrazione verticale riduce l'asimmetria informativa fra controllore e gestore e permette una più sicura applicazione della *yardstick competition*;

– contratti di sola gestione senza l'onere degli investimenti con lungo periodo di ammortamento consentono di ridurre la durata del contratto e minimizzano il vantaggio dell'*incumbent* nella fase competitiva di rinnovo del contratto.

### 6.1. Un nuovo sistema di regolazione

Le caratteristiche e il grado di complessità del servizio idrico richiede l'esistenza di un sistema di regolazione a tutela dei consumatori, anche in ragione della forte asimmetria informativa fra soggetti pubblici affidatari del servizio e gestori, e di possibili contrapposti rischi, quali la cattura del regolatore da parte del gestore, o al contrario una intromissione del regolatore locale nella gestione operativa, come riscontrato per alcuni Ato. Inoltre la ridotta prevedibilità delle situazioni future, connesse ad esempio al *climate change* e alle possibili modifiche ambientali, può essere bilanciata solamente con elevate capacità di coordinamento fra i regolatori ambientali ed economici, in quanto sono mutevoli le condizioni al contorno dei contratti. La mancanza di un sistema di regolazione efficiente è probabilmente la più grave carenza dell'attuale sistema organizzativo del servizio idrico integrato in Italia, e rappresenta probabilmente il fattore chiave per lo sviluppo di un moderno sistema industriale.

La regolazione nel settore idrico è certamente una combinazione di regolazione *ex-ante* per «contratto» e controllo effettuato da un soggetto terzo, quale un'autorità di settore, ipotizzando «concorrenza per comparazione» secondo schemi di *benchmarking* competitivo e *yardstick competition*. Se è vero che l'esistenza di un soggetto gestore terzo comporta certamente una regolazione per contratto, tuttavia in presenza di incompletezza contrattuale, con-

nessa a lunga durata del contratto, ridotta conoscenza delle condizioni iniziali e modifiche del quadro legislativo e ambientale in cui si inserisce il contratto, occorre ridefinire i termini contrattuali e diventa importante la presenza di una agenzia di regolazione indipendente. Di contro nei casi di contratti di durata limitata e relativi a segmenti specifici, quali ad esempio la costruzione e gestione di depuratori, questa incertezza diminuisce e sarebbe sufficiente la regolazione per contratto.

Nel caso specifico italiano la proposta di assetto definitivo del sistema di regolazione si fonda sulla convinzione che una Autorità indipendente per il settore idrico, ai sensi e con le caratteristiche previste dalla legge 481/1995, rappresenti la soluzione migliore tra quelle note e praticate per garantire trasparenza ed efficacia all'azione pubblica regolatrice di un mercato in cui sono presenti importanti segmenti di monopolio naturale. Una soluzione limitante della sua autonomia ed indipendenza, come quella indicata nella prima versione del decreto legislativo 152/2006 attuativo della delega ambientale non risponde compiutamente alle esigenze del settore dei servizi idrici.

Un efficiente organo di regolazione deve esercitare funzioni di supporto all'attività di governo, di regolazione tariffaria, di composizione delle controversie fra ambiti e gestori, di controllo e di segnalazione all'opinione pubblica. Compiti dell'Autorità sono certamente la definizione delle metodologie di determinazione della tariffa, considerando gli standard di qualità del servizio e di tutela ambientale, e la definizione e controllo dei meccanismi incentivanti e sanzionatori volti a favorire miglioramenti di efficienza e di qualità. Vigilerebbe altresì *ex-post* sull'applicazione di livelli tariffari medi e condurrebbe verifiche sostanziali/economiche circa l'efficienza e la qualità del servizio dei gestori.

Per evitare sovrapposizioni di ruoli le autorità d'ambito<sup>51</sup> non dovrebbero intervenire né sulla metodologia né sui parametri tariffari di competenza dell'Autorità nazionale o di quelle regionali, come il recupero di efficienza, il ritorno sul capitale investito, il

---

<sup>51</sup> O le amministrazioni che ne surrogerebbero le funzioni in base alle previsioni della Finanziaria 2008.



limite dell'incremento reale della tariffa. Agli ambiti rimarrebbero le funzioni di concedenti del servizio idrico nel proprio ambito territoriale, quali la definizione del piano d'ambito sulla base delle esigenze del territorio e della disponibilità di risorse, l'affidamento del servizio nel rispetto della legislazione nazionale e comunitaria, il controllo degli obiettivi di qualità del servizio e di tutela ambientale in accordo alla legislazione vigente, l'articolazione tariffaria per scaglioni di consumo, territorio e tipologia di fornitura.

Se esistono ampie convergenze sulla necessità e funzioni dell'Autorità indipendente, si registrano opinioni differenti sul livello di articolazione di questa Autorità (statale o regionale) e sulla opportunità di costituzione di un nuovo organismo o di allargamento delle competenze di soggetti esistenti.

La regolazione attraverso il *benchmarking* rende quasi necessaria una struttura centrale per operare confronti fra realtà diverse, specialmente dove l'esistenza di ambiti coincidenti con la dimensione regionale renderebbe poco efficace un regolatore con un unico soggetto regolato. Tuttavia la complessità delle informazioni ambientali, tecniche ed economiche connesse al servizio, e la loro specificità territoriale generano perplessità sul fatto che una articolazione esclusivamente a livello centrale sia sufficiente per la gestione della regolazione del settore. Inoltre la regolazione ambientale come si va configurando anche nella revisione del d.lgs. 152/2006 propende a lasciare al livello centrale (Ministero dell'ambiente) la definizione dei principi base, mentre la funzione applicativa reale è a livello regionale o multi-regionale (distretti idrografici) che devono definire gli obiettivi, i piani e le iniziative previste nella Direttiva 2000/60/CE. In analogia a questo assetto si può prevedere che accanto all'articolazione nazionale vengano istituiti presso le Regioni<sup>52</sup> organi di controllo coordinati con l'Autorità centrale per l'applicazione concreta dei principi gene-

---

<sup>52</sup> La capacità regolativa a livello regionale è già esercitata da alcune Regioni, si direttamente con strutture regionali che con strutture dedicate, come la Regione Emilia-Romagna, che ha anche approvato una autonoma revisione del metodo tariffario.

rali della regolazione da questa definiti. Appare comunque necessario arrivare in tempi brevi ad una struttura di regolazione definitiva, evitando che il sovrapporsi dei livelli generi ulteriori incertezze nella definizione dei contratti di finanziamento, che fino a questo momento si sono basati esclusivamente sulla convenzione di affidamento e sui rapporti con l'Ato.

Questa impostazione consentirebbe di superare le perplessità che sono state espresse all'allargamento delle competenze dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas al settore del servizio idrico integrato, come previsto dal d.d.l. AS 1366 proposto nella precedente legislatura, consentendo di contro di sfruttare il patrimonio delle competenze accumulate. Tuttavia la scelta fondamentale non è quella che contrappone i fautori dell'allargamento di competenze dell'Aeeg e quelli di un rafforzamento degli attuali poteri del Coviri, quanto la necessità di avere un sistema di regolazione efficiente e terzo rispetto agli Ato, che svolgono spesso più la funzione di giocatori troppo legati agli interessi locali che di arbitri.

## 6.2. *La revisione del sistema tariffario e dei documenti contrattuali tipo*

La necessità di revisionare il metodo tariffario è da lungo tempo sottolineato dagli operatori del settore, e comunque rappresenta una previsione contenuta nel decreto di approvazione del metodo normalizzato<sup>53</sup>. Gli obiettivi della revisione dovrebbero essere quelli di rendere il metodo più flessibile in modo da adattarsi alle diverse situazioni di rischio, introducendo gli elementi che consentono la solidarietà sociale e i fattori premianti la qualità del servizio e l'efficienza ambientale.

Senza volere sviluppare una disamina approfondita delle carenze riscontrabili nel metodo approvato nel 1996<sup>54</sup>, in questa sede è sufficiente ricordare che fra i punti più critici vanno annoverati la

---

<sup>53</sup> Il metodo normalizzato, formalmente abolito dal d.lgs. 152/06 è stato approvato nel 1996, e doveva essere revisionato dopo 5 anni. Il Coviri ha preparato nel maggio 2002 una revisione del metodo, che non è mai stata approvata dal Ministero dell'ambiente.

<sup>54</sup> Questa analisi è riportata in R. Gavasci, *Stato di attuazione del servizio idri-*

corretta stima del capitale iniziale, la scelta delle aliquote di ammortamento, tenendo in debita considerazione l'influenza che valori elevati del capitale netto investito alla fine della concessione possono avere sul finanziamento dei piani di ambito, e il tasso di rendimento del capitale.

Inoltre appare troppo breve l'intervallo triennale previsto fra due successive revisioni, e non condivisibile la impossibilità di livellare la dinamica tariffaria nel tempo e la mancanza di fattori premianti della qualità del servizio reso.

Già nella proposta di revisione del Coviri elaborata nel 2002 si ritrovano alcune modifiche migliorative del metodo, quali più complete linee guida dell'articolazione tariffaria, le cui modalità applicative rimangono compito dell'Ambito, l'aumento a cinque anni dell'intervallo di tempo fra le revisioni tariffarie successive alla prima, prevista dopo tre anni. Sono state successivamente proposte dalla Federutility altre modifiche quali la possibilità di ricorrere al *project finance* per attuare componenti significative del servizio idrico all'interno del piano di sviluppo dell'Ato, l'introduzione di elementi che accentuano l'interesse a sviluppare le capacità gestionali piuttosto che indurre alla realizzazione degli interventi e premiano il miglioramento della qualità del servizio da parte del gestore e l'innovazione tecnologica, la flessibilità e l'adattabilità del metodo sia alle differenti situazioni territoriali che alle dinamiche di contesto indotte dai progressivi adattamenti ai cambiamenti climatici.

Nel marzo 2006 la Regione Emilia-Romagna, coprendo autonomamente il vuoto legislativo generato dalla scarsa capacità decisionale centrale, ha dato un deciso impulso al processo di regionalizzazione del sistema, approvando un nuovo metodo tariffario per il servizio idrico integrato, che oltre a riprendere molte delle novità proposte dal Coviri e da Federutility, introduce una diversa specificazione del fattore limite di prezzo  $K_n$ , una articolata proposta metodologica relativa al fattore di performance complessiva del gestore  $PC_n$ , una proposta operativa di articolazione

---

*co integrato, problematiche e possibili indirizzi per l'industrializzazione del comparto idrico*, Roma, Federutility, 2008.

tariffaria e di supporto alle famiglie disagiate e strumenti che consentano il sostegno della realizzazione di interventi a favore dei Paesi in via di sviluppo afflitti da condizioni di particolare carenza idrica e ambientale.

Un altro elemento molto importante è l'introduzione nelle Convenzioni di incentivi al gestore per effettuare maggiori recuperi di efficienza ed incrementare i flussi di cassa. Gli incrementi di efficienza maggiori rispetto a quanto già imposto dal metodo tariffario vengono ripartiti fra utenti (minore tariffa degli anni futuri) e gestore (maggiori utili e quindi flussi di cassa più elevati). Oltre a questa specifica modifica l'intera convenzione deve essere comunque adattata allo strumento finanziario scelto, introducendo chiarezza ed equilibrio nei patti fra gestore e ambito, e contestualmente introducendo le opportune garanzie per i soggetti finanziatori.

Il ricostituito Coviri nella sua recente relazione annuale<sup>55</sup> ha criticato la strada intrapresa dalla Regione Emilia-Romagna, Lombardia e Valle d'Aosta di promulgare metodi tariffari difformi da quello approvato a livello centrale, in ragione della necessità di disporre di uno strumento unico su tutto il territorio nazionale per operare un efficiente *benchmarking*. È comunque auspicabile che il regolatore nazionale proceda rapidamente sulla strada della revisione del metodo attuale, superando di fatto la fase di stallo che si è venuta a creare negli ultimi anni e introducendo, oltre alle migliorie già apportate nei metodi regionali, anche la possibilità di rivedere ogni tre o cinque anni il costo del capitale investito, il limite agli incrementi tariffari e introducendo maggiorazioni al costo del capitale riconosciuto per gli Ato con maggiori difficoltà di finanziamento.

Contestualmente alla revisione tariffaria vanno approvate linee guida per evitare l'incompletezza contrattuale e l'imperfetta allocazione dei rischi. L'esperienza dimostra che attualmente il processo di finanziamento con gli istituti bancari richiede un periodo di 3-5 anni dopo la firma del contratto e che si verificano frequen-

---

<sup>55</sup> Coviri, Relazione Annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, anno 2007, Roma, maggio 2008.

ti rinegoziazioni *ex-post* del contratto. I contratti dovrebbero prevedere questa possibilità indicandone a priori le modalità; il compito della rinegoziazione rimarrebbe all'Ambito ma sotto il controllo dell'autorità regolatrice. Nella revisione dovrebbero essere coinvolte anche le banche finanziatrici degli investimenti e può risultare importante il contributo di un *Independent Technical Advisor* come da prassi internazionale<sup>56</sup>.

Si tratta quindi di definire una convenzione-tipo nazionale che espliciti con chiarezza il concetto di equilibrio economico-finanziario, l'allocazione dei rischi, gli incentivi e le penali, e definisca le modalità, la tempistica e l'ammontare delle indennità dovute alla fine delle concessione. In questi casi i comuni dovrebbero subentrare nelle obbligazione dell'Ambito o il nuovo gestore deve subentrare con tempi massimi predefiniti pena la decadenza dell'affidamento. Nella Convenzione dovrebbe essere prevista la possibilità di una revisione straordinaria annuale nel caso in cui, per eventi non imputabili al gestore, i *ratios* finanziari peggiorano significativamente, e la revisione dovrebbe essere basata su *ratios* di flussi di cassa invece che sul conto economico.

Per quanto riguarda il diritto di accesso all'acqua in Italia, va sottolineato che a parte qualche situazione marginale, le infrastrutture a rete esistenti consentirebbero l'approvvigionamento di tutta la popolazione, mentre la situazione è deficitaria per quanto riguarda il servizio depurativo e, in misura minore, quello fognario. Dal lato dell'offerta questo diritto viene tuttavia in alcune aree negato dalla ridotta efficienza del servizio in termini qualitativi e quantitativi. Dal lato della domanda il diritto può essere negato o comunque reso più difficile dalle ridotte capacità di spesa del nucleo familiare. In questo caso risulta condivisibile adottare soluzioni come quella indicata dal Coviri nella proposta di revisione e ripresa dalla Regione Emilia-Romagna, e cioè assegnare all'Ambito il compito di individuare una politica di agevolazione sociale sulla base di un fissato livello dell'Indicatore di situazione economica equivalente (Isee).

---

<sup>56</sup> L. Anwandter e P. Rubino, *Perché la finanza privata asseta il settore idrico? Sette proposte per sette ragioni*, cit.

L'Ambito individuerebbe un livello di Isee al di sotto del quale il titolare di un contratto domestico può richiedere le agevolazioni tariffarie decise dallo stesso ambito; si tratta di una forma di articolazione tariffaria che potrebbe anche consentire di dare un quantitativo essenziale gratuitamente (50 l/ab per giorno). Va comunque sottolineato che il problema di assicurare questa forma di protezione sociale va risolta globalmente anche per i quantitativi minimi degli altri servizi essenziali (luce, gas, rifiuti, etc.) e sussistono molti dubbi teorici sulla efficacia a fini sociali di soluzioni endogene all'interno della struttura tariffaria del singolo servizio, invece di lasciare tale problema agli enti pubblici locali all'uopo preposti e con interventi a carico della fiscalità generale.

La articolazione tariffaria dovrebbe altresì tenere conto del numero dei componenti del nucleo familiare nello stabilire le fasce di consumo.

### 6.3. *Le forme di affidamento del servizio*

Fatto salvo naturalmente lo status di bene pubblico dell'acqua, prefigurare meccanismi di affidamento dei servizi idrici del tutto diversificati rispetto a quelli previsti per i restanti servizi non trova sufficiente giustificazione teorica e significa di fatto ostacolare la creazione di poli multiservizi, di maggiori dimensioni dal punto di vista economico e industriale, andando a riframmentare su scala locale sistemi gestionali ampi, attualmente funzionanti.

Piuttosto occorre lasciare agli ambiti l'opportunità di scegliere le modalità di affidamento fra le diverse possibilità di affidamento del servizio previste attualmente dall'ordinamento sugli enti locali in base anche alla disponibilità finanziarie e tecniche presenti sul territorio. In questo senso va valutata favorevolmente la scelta operata nell'art. 23 bis che il settore idrico segua lo stesso iter di riforma degli altri servizi pubblici locali e che l'affidamento *in house provider*, mancando di una verifica concorrenziale, debba tuttavia essere subordinato alla verifica da parte di un regolatore terzo rispetto agli enti locali concedenti che l'affidatario pubblico sia in grado di operare sulla frontiera dell'efficienza e con un piano industriale credibile.

Occorre invece analizzare l'opportunità di introdurre nel siste-

ma giuridico italiano in termini aggiuntivi rispetto alle forme attuali e limitatamente al servizio idrico una forma di gestione simile all'*affermage* ampiamente utilizzato in Francia, nel quale gli enti pubblici finanziano le infrastrutture e affidano la gestione a gara ad un soggetto terzo, che dalla tariffa recupera i costi di gestione e manutenzione/ammodernamento delle opere, mentre funge da esattore per gli enti locali per il recupero delle quote di ammortamento degli investimenti. In questo caso la durata del contratto di gestione è più breve, viene eliminato il problema del valore di riscatto delle opere a fine contratto e si riducono i rischi di fallimento in quanto è molto più agevole l'eventuale subentro. In un contesto normativo così modificato potrebbero avere un ruolo importante le società delle reti di proprietà esclusivamente pubblica degli enti locali, più ampiamente descritte più avanti, che sarebbero le proprietarie delle infrastrutture agevolando senza tuttavia dividere le attività di vendita del servizio da quelle di manutenzione e rinnovo delle infrastrutture. Un modello simile a quello dei comparti energetici è infatti sostanzialmente improponibile nel settore idrico in quanto fonte certa di conflitti e contenziosi nella identificazione delle responsabilità del servizio nei confronti degli utenti.

#### 6.4. *La società per l'approvvigionamento primario*

Per il segmento del servizio di approvvigionamento primario la ricerca del migliore assetto gestionale va probabilmente sviluppata a scala regionale o di distretto idrografico. A questa scala sono più stabili e meno generiche le definizioni dei limiti dei sistemi idrici, le previsioni della domanda di acqua per i diversi usi, le analisi delle implicazioni e degli effetti delle politiche di contenimento dei consumi, degli effetti sociali delle politiche agroalimentari e dell'introduzione delle pratiche del ricircolo e dell'uso delle acque reflue depurate e affinate nei comparti irriguo e industriale.

La necessità di mantenere sotto il controllo pubblico il controllo delle disponibilità e la gestione delle risorse idriche comporta una specifica attenzione alle scelte relative all'organizzazione del servizio dell'approvvigionamento idrico all'ingrosso, che in molte Regioni meridionali si basa su sistemi complessi ad uso multiplo,

anche a servizio di più Regioni, in gran parte realizzati dalla cassa per il Mezzogiorno. In applicazione della direttiva 2000/60/CE negli anni prossimi devono essere quantizzati non solamente i costi finanziari dell'approvvigionamento, ma anche quelli ambientali e prezzi ombra delle risorse utilizzate, nonché la distribuzione di questi costi fra i diversi utenti civili, agricoli, energetici e industriali. La complessità di tali scelte, il potenziale impatto sui costi dei singoli comparti, compreso quello del Sii, la necessità di utilizzare la fiscalità generale per la copertura dei costi di investimento per il completamento dei sistemi e probabilmente anche di parte dei costi gestionali, induce a ipotizzare che per questo specifico segmento del sistema la soluzione più logica sia quella di un società totalmente pubblica, con la partecipazione delle Regioni coinvolte. Questa società, che deve mantenere dentro il recinto pubblico la responsabilità gestionale, potrebbe attivare le capacità imprenditoriali di altri soggetti operanti nel settore non solamente utilizzando tutte le modalità di realizzazione delle opere offerte dalla vigente legislazione sui lavori pubblici, ma anche quelle specifiche gestionali con tipologie simile al *management contract* ampiamente utilizzato in altri Paesi.

Nei casi ove il sistema di approvvigionamento primario è esclusivamente o in massima parte destinato all'uso civile, anche se a servizio di più ambiti, una ragionevole alternativa, a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto gestore, è quella di una ridefinizione dei confini geografici degli ambiti, prevedendo ove possibile una riunificazione in un unico ambito sulla base di considerazioni orografiche ed includendo anche la gestione degli impianti di accumulo e approvvigionamento che costituiscono il sistema primario.

In estrema sintesi la società regionale<sup>57</sup> ha la responsabilità della produzione e vendita dell'acqua all'ingrosso, e quindi della gestione degli schemi acquedottistici di interesse regionale (o multi-regionale) multiuso e/o sovrambito. La società persegue l'ottimiz-

---

<sup>57</sup> Le caratteristiche di questa società sono descritte in M.R. Mazzola, *L'approvvigionamento idrico primario*, in ASTRID, *Le virtù della concorrenza*, a cura di C. De Vincenti e A. Vigneri, Bologna, Il Mulino editore, 2006.

zazione degli schemi di approvvigionamento con l'obiettivo dell'efficacia ed efficienza del servizio, anche in relazione alla razionalizzazione della gestione a valle (Ato, Consorzi di Bonifica, Aree Sviluppo Industriali) e della minimizzazione dei costi di tutti gli utenti. Il modello societario proposto può in teoria anche consentire l'introduzione delle procedure di *common carriage* ricordate in un precedente paragrafo.

La Società con l'applicazione di tariffe all'ingrosso differenziate per classi di utenti è anche il veicolo per le politiche di aiuto al comparto irriguo, quelle di riequilibrio ambientale, e per l'impegno dei contributi a fondo perduto per gli interventi di completamento e razionalizzazione dei sistemi di approvvigionamento, con particolare riguardo agli impianti di sicurezza in caso di prolungate siccità.

La gestione tecnica delle infrastrutture esistenti affidate alla Società dovrebbe essere assegnata con procedure concorrenziali a soggetti terzi sulla base di contratti con durata limitata (5-10 anni). La realizzazione degli interventi di potenziamento e/o razionalizzazione dei sistemi di approvvigionamento è gestita direttamente dalla società regionale o multiregionale, ove possibile utilizzando le procedure della finanza di progetto e comunque con appalti esterni tramite procedure concorrenziali. La forma competitiva prescelta per ridurre le distorsioni indotte dal monopolio naturale è quindi quella della esternalizzazione dei servizi (*contracting out*), che consente di contenere al minimo i costi della struttura societaria, dove comunque devono essere presenti elevate capacità professionali per esercitare efficacemente le funzioni di pianificazione e controllo gestionale.

#### 6.5. Il finanziamento degli investimenti infrastrutturali e la società delle reti

Come già più volte evidenziato la necessità di realizzare forti investimenti sulle reti infrastrutturali nei prossimi anni unitamente alla applicazione del concetto della copertura integrale dei costi di gestione, manutenzione e rinnovo rappresenta probabilmente il fattore chiave che condiziona anche gli assetti organizzativi del Sii. Infatti, una volta definiti i costi totali (ed in prospettiva anche

quelli ambientali e «ombra») si pone il problema se finanziarli con le tariffe individuali, oppure a valere sulla fiscalità generale o con una combinazione fra le diverse fonti di finanziamento.

In generale vanno sostanzialmente differenziate le situazioni nelle quali la rete infrastrutturale è in buone condizioni, da quelle dove sono necessari massicci investimenti per ripristinare un livello accettabile del servizio. Nel primo caso dovrebbero essere sufficienti le entrate tariffarie, mentre nel secondo va presa in considerazione la possibilità di utilizzare finanziamenti a valere sulla fiscalità generale per ridurre l'impatto sul livello tariffario indotto dai nuovi investimenti.

Va ricordato comunque che, anche nelle situazioni più arretrate del Paese, l'inaccettabile livello di servizio non è certamente ascrivibile elusivamente alla mancanza di investimenti a fondo perduto nei decenni passati, che anzi in alcuni periodi sono stati significativi. Si tratta piuttosto di identificare un meccanismo di spesa e una forma organizzativa che privilegi la funzionalità gestionale e la qualità degli investimenti.

La scelta di incrementare la spesa pubblica a far carico sulla fiscalità generale centrale per fare fronte alle esigenze del servizio idrico appare comunque poco probabile nella attuale situazione italiana, nella quale il livello dell'imposizione fiscale è molto elevato, e contemporaneamente esistono settori di grande valenza sociale con grandi necessità finanziarie (scuola, sanità, assistenza, previdenza, trasporti, difesa del suolo). Per alcune Regioni meridionali è tuttavia ancora forse possibile fare affidamento sui fondi strutturali comunitari 2007-2013, ma il comparto del servizio idrico è oramai considerato maturo e quindi la finanziabilità è limitata e in ogni caso integrativa (cofinanziamento) rispetto a quella derivante dal sistema tariffario.

Accanto alle forme di sussidiazione incrociata esogene è possibile attivare anche quelle endogene, istituendo meccanismi di compensazione interni al settore idrico, come quelli attivati dalle *Agences de bassin* francesi che, come descritto in appendice, a livello dei sei bacini idrografici fungono in sostanza da «banca dell'acqua», prelevando risorse dagli utilizzatori delle risorse idriche sotto forma di canoni e tasse ambientali e ridistribuendole con precisi criteri contrattuali agli enti locali più attivi nel raggiungi-

mento degli obiettivi ambientali. Questo circuito è comunque ascrivibile al sistema dell'imposizione fiscale, e rappresenta un miglioramento sotto l'aspetto della efficacia della spesa nel settore solo se il livello di efficienza amministrativa dei soggetti pubblici preposti alla redistribuzione è elevato.

Un'altra strada da seguire per migliorare l'efficienza dell'impegno delle risorse pubbliche è quella di considerare alcune infrastrutture come pertinenti alla sfera della «gestione della risorsa», concentrando ad esempio le risorse finanziarie nei grandi sistemi di approvvigionamento primari gestiti dai soggetti pubblici indipendenti descritti precedentemente, che cederebbero l'acqua ai distributori locali a tariffe derivanti esclusivamente dal principio di pareggio di bilancio. Un criterio simile potrebbe essere utilizzato anche per i programmi straordinari di risanamento, anche se, in questo caso, per affrontare la problematica legata ai forti investimenti iniziali appare più adatto il corretto uso, se possibile, di meccanismi finanziari innovativi, quali l'affidamento di costruzione e gestione e la finanza di progetto.

Quando la copertura dei costi di investimento ricade prevalentemente sul sistema tariffario, la strutturazione del finanziamento è una delle cause più rilevanti dei fallimenti fin qui riscontrati in Italia nelle gare relative al Sii e comunque un fattore limitante della concorrenza. Infatti, a fronte della bassa redditività del capitale impegnato e dei lunghi periodi di recupero, il gestore del Sii deve assumersi, esclusivamente a suo carico, elevati rischi economico-finanziari, specie per la gestione degli Ato di maggiori dimensioni e di quelli meridionali. L'ostacolo maggiore al successo o alla partecipazione allargata delle gare sembra essere stata la percezione da parte delle imprese e degli istituti finanziari di un rischio eccessivo rispetto alle garanzie disponibili.

Per poter conseguire il desiderato livello di qualità del Sii anche nelle Regioni del Sud dell'Italia, sembrerebbe dunque necessario operare una redistribuzione del rischio fra la parte pubblica e quella privata, garantendo però nel contempo una equa riallocazione delle responsabilità di *governance*, anche sperimentando forme innovative di Ppp.

A livello di gestione del servizio di ambito un modello alternativo di *partnership* pubblico-privato è quello di costituire una So-

cietà a capitale pubblico<sup>58</sup> (società delle reti o patrimoniale), cui cedere le reti e gli impianti e le dotazioni, controllata in maggioranza assoluta dagli enti territoriali per i quali si esercita il servizio, qualora si decida di affidare il servizio di gestione per concessione a terzi o a società mista pubblico-privata. Di questa società potrebbero in linea di principio avere partecipazioni minoritaria soggetti finanziari istituzionali, quali i fondi di investimento specializzati, la Cassa depositi e prestiti S.p.A., ecc. Recentemente sono state avanzate anche ipotesi di società patrimoniali di tipo regionali, che detengano il patrimonio infrastrutturale di enti locali appartenenti a più ambiti, con la partecipazione anche delle Regioni. Ma per i motivi spiegati più avanti condizione necessaria per il funzionamento di queste società è che le tariffe ed il canone siano stabilite da una autorità terza rispetto ai proprietari della società patrimoniale, per cui qualunque modello societario deve tenere conto di questa esigenza.

Si possono configurare due modelli societari<sup>59</sup>:

– la società delle reti «minimale», nella quale fare confluire gli *asset* strettamente legati al servizio e che svolge un'attività meramente amministrativa di gestione degli stessi;

– la società delle reti «ampia», intesa come immobiliare degli enti locali associati, nella quale confluire ulteriori *asset* e con competenze di pianificazione e programmazione degli investimenti; in questo caso il canone che la società di gestione paga alla società degli *asset* deve servire non solamente per pagare le spese di funzionamento societari, ma anche la restituzione delle quote capitale e degli interessi sui mutui, etc; in tal caso la durata dell'affidamento della gestione del servizio può essere ridotta a dieci anni

---

<sup>58</sup> Questa in Italia rappresenta anche una opportunità da cogliere per i comuni per creare valore e deriva dall'art.35 della Finanziaria del 2002, che ha sancito l'obbligo, in capo agli enti pubblici, proprio di cedere le reti e gli impianti e le dotazioni a società a capitale interamente pubblico.

<sup>59</sup> R. Fazioli e P. Marino, *Gestione e sviluppo delle infrastrutture idriche: asset proprietari, valorizzazione, gestione e uso degli assets e regolazione tariffaria*, in «Sistemi di governance e modelli competitivi nel servizio idrico», Federutility e Iwa, ottobre 2005; R. Prioreschi, *Bridging the gap: prospettive del settore idrico in Italia*, Utility Sector Newsletter, Bain & Company, Roma, giugno 2005.

specialmente in una fase iniziale probabilmente caratterizzata da una significativa influenza degli interventi di manutenzione straordinaria e rinnovo delle reti ed impianti<sup>60</sup>.

Possono esistere più versioni della società ampia, in funzione dell'aggregazione delle funzioni di investimenti relativi a nuove opere (A), rinnovo, manutenzione straordinaria e gestione degli assets esistenti (B) ed erogazione del servizio (C). La società patrimoniale che si occupa solamente della funzione A può essere identificata come «leggera», mentre quella che si occupi di A+B come «pesante»<sup>61</sup>.

Anche senza approfondire in questa sede le problematiche specifiche con le quali si definisce la società delle reti (oggetto, ruolo e rapporto fra società delle reti e società di gestione, cioè definizione del canone a beneficio della società delle reti), va evidenziato che uno degli scopi di questa società è rendere indipendenti i tempi di ammortamento degli investimenti dal periodo dell'affidamento in concessione, eliminando contestualmente le difficoltà legate al riscatto degli investimenti non ammortizzati alla fine del periodo di gestione, fonte di contenziosi e/o di tendenza alla riduzione degli investimenti al di sotto del livello ottimale da parte del gestore nel periodo finale dell'affidamento. Inoltre l'esistenza di una società patrimoniale pubblica può ridurre l'indebitamento finanziario degli operatori idrici e migliorare il rapporto debito/*equity* e in ogni caso rende più semplice il processo di suddivisione dei rischi connessi alla insolvenza nelle situazioni di transizione. Il finanziamento sarebbe in teoria meno oneroso perché il pubblico può accedere a condizioni finanziarie più favore-

---

<sup>60</sup> L'esperienza francese indica in 10 anni una durata media efficiente di questa tipologia di contratti, anche se a regime si può ipotizzare una ulteriore contrazione della durata a 5 anni, previa una valutazione dei connessi vantaggi e svantaggi. La durata è anche funzione degli ammortamenti che vengono posti a carico del soggetto gestore e della struttura tariffaria, perché comunque un obiettivo da perseguire è la minimizzazione del valore residuo degli ammortamenti a carico del gestore alla fine del periodo di affidamento.

<sup>61</sup> M.Passarelli, P. Peruzzi, A. Petretto, *Una semplice guida per districarsi nella «giungla delle separazioni» del servizio pubblico locale*, Paper 2/2003, Utilità, Firenze, 2003.

voli del privato, ma va sottolineato che per le banche comunque più che la proprietà è importante la certezza del flusso di cassa ricavabile dalla società delle reti e la chiarezza dell'allocatione dei rischi<sup>62</sup>. Per ridurre i rischi derivanti dalla necessità di finanziare un ente che non beneficia di garanzie pubbliche esplicite e che è lontano dal flusso di cassa (che viene raccolto dal gestore), potrebbe essere utile che una quota parte della tariffa andasse direttamente alla società delle reti, senza transitare per il gestore.

Di contro ove l'operazione di creazione della società degli *asset* dovesse avvenire in seguito alla scissione della esistente società di gestione, il gestore risulterà meno patrimonializzato, con conseguente maggiori rischi teorici nella gestione. Inoltre, in analogia alla società regionale prima descritta, anche in questo caso è necessaria una forte capacità di controllo pubblico per ridurre i maggiori oneri derivanti dalla complessità del sistema<sup>63</sup> e per evitare che la società pubblica diventi fonte di inefficienze dell'intero sistema, riproducendo esempi che sono stati certamente una causa non secondaria del livello di inefficienza dell'intero sistema idrico nel Mezzogiorno d'Italia. Condizione necessaria per garantire l'efficienza allocativa nello schema che prevede la presenza delle società patrimoniali, sia nella versione «leggera» che «pesante» è comunque l'esistenza di una efficiente autorità di regolazione, terza rispetto ai proprietari delle società patrimoniali, che fissi sia le tariffe all'utente che il canone da recedere alla società delle reti, a copertura delle quote capitale degli investimenti e dei mutui, e, nel caso della società pesante anche delle spese di manutenzione<sup>64</sup>.

Il modello proposto è simile a quello ipotizzato dalla Regione Lombardia nella legge n.26/3003<sup>65</sup>, art. 49, comma 2, che tutela la

---

<sup>62</sup> L.Anwantder, P. Rubino, *Perché la finanza privata asseta il settore idrico? Sette proposte per sette ragioni*, cit.

<sup>63</sup> M.Passarelli, P. Peruzzi, A. Petretto, *Una semplice guida per districarsi nella «giungla delle separazioni» del servizio pubblico locale*, cit.

<sup>64</sup> A. Petretto, *Forme di affidamento e «Double marginalization» in un monopolio naturale regolato di un servizio pubblico locale*, in «Politica Economica», 2005, n. 3.

proprietà pubblica e introduce certamente maggiore flessibilità, incrementando la concorrenza in quanto consente l'affidamento del servizio nell'ambito a più soggetti, con separazione del ciclo orizzontale e verticale. Tuttavia il modello che divide le tre funzioni A, B, C, o che accorpa le funzioni A e B in una società patrimoniale «pesante» lasciando al gestore da scegliere con gara solamente l'erogazione del servizio (funzione C) non è convincente perché la tecnologia disponibile non consente una separazione fra la gestione degli impianti e l'erogazione del servizio, e rischia di rompere l'unicità della responsabilità gestionale nell'ambito prevista dal d.lgs. 152/2006 e anche la identificazione della responsabilità del servizio nei confronti dell'utente, suddiviso fra società responsabile degli investimenti e soggetto gestore. Una soluzione a quest'ultimo problema potrebbe essere quello di adottare per la gestione del servizio un contratto del tipo *affermage* già descritto precedentemente, dove il programma degli investimenti deriva da un confronto fra le proposte del gestore e le scelte decisionali della società delle reti, come sostanzialmente dovrebbe avvenire in ogni caso con l'approvazione da parte dell'Ato del piano degli investimenti proposto dal gestore. La società di gestione avrebbe dunque il compito sia della gestione e manutenzione delle infrastrutture che del servizio all'utente, per conservare l'unitarietà della responsabilità nei confronti di quest'ultimo. In questo schema è comunque possibile ipotizzare che nuovi investimenti puntuali e separabili negli effetti, quali opere di approvvigionamento, impianti di dissalazione, potabilizzazione o depurazione, possono essere effettuati dalla società patrimoniale in finanza di progetto, con contratti indipendenti da quello del gestore del servizio e durata collegata al periodo di ammortamento tecnico degli impianti.

La creazione di società delle reti come in Lombardia potrebbe tuttavia non essere risolutiva in altre situazioni, come quelle degli Ato meridionali e/o piccoli, ove appare preferibile o comunque propedeutica una maggior integrazione dei gestori a livello regionale e l'esercizio di un maggior ruolo delle Regioni, tramite meccanismi finanziari che creino economie di scala finanziarie.

---

<sup>65</sup> Modificata con legge regionale 8 agosto 2006, n.18.

## Appendice – L'assetto della regolazione e la copertura dei costi del servizio in altre realtà europee

In assenza di una chiara strategia parte dell'Unione europea, i sistemi idrici nazionali si sono evoluti secondo modelli diversi e divergenti. L'eterogeneità delle soluzioni organizzative adottate nello spazio europeo non impedisce tuttavia di identificare tre principali modelli di organizzazione industriale del settore idrico: il modello anglosassone, adottato in Inghilterra e Galles, che si basa sulla privatizzazione delle infrastrutture e del servizio in presenza di una forte capacità di regolazione centrale, il modello francese dove la proprietà delle infrastrutture è pubblica mentre la gestione è prevalentemente privata e quello tedesco dove non solamente la proprietà è pubblica, ma anche la gestione è prevalentemente pubblica ed operata da *multi-utility* comunali o sovramunicipali. In questi ultimi due modelli la regolazione del settore è competenza di livelli di governo diversi (enti locali, Regioni, governo centrale). I tre modelli possono essere ricondotti alle tipologie del monopolio regolamentato (modello anglosassone), della gestione delegata (modello francese) e dell'impresa pubblica locale (modello tedesco)<sup>66</sup>.

Rimandando alle molte pubblicazioni esistenti<sup>67</sup> ove sono ampiamente descritte le modalità di funzionamento di questi sistemi, in questo ambito si vuole riportate sinteticamente le caratteristiche relative alle modalità di finanziamento di ciascun sistema ed il suo assetto di regolazione, senza operare un approfondito confronto fra i diversi modelli di regolazione in termini di performance del sistema. Oltre ai modelli adottati in Inghilterra e Galles, Francia e Germania, sono descritte pure le modalità organizzative in Spagna e Olanda: la prima perché ha caratteristiche idrologiche

---

<sup>66</sup> L. Anwandter e P. Rubino: *Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, cit..

<sup>67</sup> L. Guffanti e M. Morelli: *La riforma dei servizi idrici in Italia*, Egea, 1997; B. Barraqué: *Le politiche dell'acqua in Europa*, Milano, Proacqua-Franco Angeli, 1999; *Blue Book* 2005, CRS-Proacqua e AneA, 2005; T. Ballance e A. Taylor: *Competition and Economic Regulation in Water*, IWA Publishing, 2005; INDIS: *Il servizio idrico in Italia. Rapporto 2005*, Firenze, Maggioli, 2006.



simili a quelle del Meridione con la presenza di grandi schemi di approvvigionamento all'ingrosso e la seconda perché ha una legislazione che si basa sulla completa pubblicità dell'acqua.

Per confrontare questi modelli con il sistema italiano è sembrato opportuno infine riassumere brevemente le caratteristiche di quest'ultimo e confrontare altresì le tariffe adottate nei diversi Paesi europei.

### 1. *Il servizio idrico in Inghilterra e Galles*

In Inghilterra e Galles l'industria idrica è stata privatizzata nel 1989, a conclusione di una fase pianificatoria avviata nel 1974 con l'introduzione della gestione integrata per bacino e la creazione delle *authorities*. Dal punto di vista tecnico, ciò ha determinato il trasferimento degli *asset* e del personale delle 10 *authorities* operanti nel settore idrico in altrettante compagnie private con licenza venticinquennale rinnovabile, che sono state successivamente quotate nel London Stock Exchange.

Nel 1974 l'elemento di maggiore preoccupazione per l'industria idrica era rappresentato dal pesante debito ereditato e della necessità continua di nuovi investimenti. Il debito totale ereditato dalle *Water Authorities* ammontava a 13,6 bilioni di sterline (attualizzato all'anno 2004-05), suddiviso in 9,5 bilioni dalle autorità locali, 2,2 dal governo centrale e 2 da altre fonti. Tuttavia, la fine degli anni 70 e l'inizio degli anni 80 sono stati un periodo di elevata inflazione e, nel fronteggiare i problemi più ampi posti dal sistema economico, il governo inglese ha mostrato un crescente disinteresse al finanziamento delle *Water Authorities* e/o ad incrementare le tariffe che gli utenti devono corrispondere per sostenere gli investimenti. Inoltre, le tariffe sono state inizialmente mantenute al di sotto dei livelli del *retail price index*. Come risultato di una siffatta situazione, il *cash flow* di molte *authorities* era drasticamente diminuito.

Per fronteggiare i problemi innescati dalla carenza di finanziamenti e per rispondere ai sempre più elevati requisiti di protezione ambientale, nel 1983 è stato emanato il *Water Act*, con il quale si sono mossi i primi passi verso la privatizzazione del settore attraverso la ristrutturazione delle *Water Authorities*, il ridimensiono-

namento del ruolo svolto dalle autorità locali e l'introduzione in posizione chiave tecnici di consolidata esperienza nel settore industriale e il permesso accordato alle aziende di assumere comportamenti maggiormente commerciali.

La riduzione del numero dei membri delle autorità locali è stata compensata dalla istituzione di dieci *Customer Service Committees* (Comitati Regionali Consumatori), la cui funzione era quella di rappresentare istanze e interessi dei consumatori; nel 2002 sono stati unificati con l'*Ofwat National Customer Council* ed è stata istituita *WaterVoice*, che rappresenta i punti di vista dei clienti delle società fornitrici dei servizi idrici.

Il *Water Act* 1983 ha dato l'avvio all'ingresso del capitale privato in sostituzione dei finanziamenti pubblici che nel frattempo stavano divenendo sempre più esigui, con una scarsa qualità del servizio e situazioni di inquinamento delle acque superficiali che le *Water Authorities* non erano capaci di risolvere<sup>68</sup>.

Al fine di garantire i diritti degli utenti e il rispetto dei requisiti di protezione dell'ambiente, il processo di privatizzazione è stato accompagnato da una profonda riorganizzazione del sistema istituzionale di controllo con regolazione basata sulla netta separazione dei gestori del servizio dal legislatore, rappresentato dal *Department of the Environmental, Food and Rural Affairs* (Defra) e dalla Welsh Assembly Government (Wag) che fissano gli standard nazionali armonizzandoli con quelli internazionali e dai regolatori-controllori del servizio, che sono tre entità distinte e indipendenti quali:

– *National River Authority* (successivamente trasformata in *Environment Agency* o Ea) che rilascia le licenze per l'uso delle acque e concede i permessi per il rilascio dei reflui urbani e lo smaltimento dei fanghi;

– *Drinking Water Inspectorate* o Dwi che regola e fa applicare gli standard per l'acqua potabile;

– *Office of Water Services* (Ofwat) che fissa i tetti tariffari alle

---

<sup>68</sup> Una più estesa analisi dei motivi del processo di privatizzazione del servizio idrico inglese è sviluppata nel contributo di J. Aston in L. Guffanti e M. Morelli, *La riforma dei servizi idrici in Italia*, Egea, 1997.

*Water Companies* così da permettere il finanziamento delle loro funzioni che comprendono gli investimenti da effettuare, rispettando comunque l'equilibrio finanziario delle imprese; questo regolatore ha anche il compito di proteggere gli interessi degli utenti, promuovere l'efficienza e facilitare la effettiva competizione.

Il sistema scelto si basa quindi sulla definizione a priori di aree vaste nelle quali viene assegnata la licenza di monopolio naturale, con l'introduzione di un sistema di regolazione molto strutturato che si basa essenzialmente sul *price-cap* e sul confronto comparativo fra le aziende (*yardstick competition*). Per conservare la funzionalità del sistema anche i processi di acquisizione e *merger* che si riguardano sia le aziende regionali che si occupano dell'intero ciclo (WaSCs) che quelle preesistenti che si occupano del solo servizio idrico (WoCs) devono essere approvate dall'Ofwat. Allo stato attuale, a più di 15 anni di distanza dall'avvio della privatizzazione del settore, il grado di copertura del servizio è praticamente completo grazie alla presenza di 10 aziende impegnate nella gestione dei servizi acquedotto e fognatura e di 12 aziende attive solo nel settore acquedotto, che si sono ridotte considerevolmente rispetto alle 29 esistenti nel 1989. Nel corso di questo periodo le aziende hanno investito circa 50 bilioni di sterline al fine di compensare la pregressa carenza di investimenti pubblici e di far fronte ai nuovi obblighi di servizio. Ciò si è tradotto in un incremento delle tariffe pari, in media, al 35% fino al 2005-2006. La completa indipendenza dei regolatori ha consentito alle industrie del settore idrico di emettere obbligazioni in modo autonomo rispetto a interferenze di natura politica ed ha portato alla creazione di condizioni stabili per gli investitori, consentendo significativi afflussi di fondi privati. Gli incentivi derivanti dalla regolazione economica hanno portato ad un sistema industriale che è molto più efficiente. Inoltre, la creazione di un chiaro quadro di riferimento con informazioni più precise, ha permesso di finalizzare gli investimenti e la spesa sulle opere e sugli interventi più necessari. Dal canto loro, le aziende sono state in grado di introdurre miglioramenti estremamente significativi nel servizio offerto, come mostrato dall'analisi degli indicatori di prestazione. Il limite di prezzo introdotto nel 2004 comprende la realizzazione di un programma di investimenti di 16 bilioni di sterline per il raggiungimento

di ulteriori miglioramenti delle prestazioni del servizio e ambientali e per la conduzione dei servizi nel corso del quinquennio 2005-10. Dal confronto fra le tariffe applicate nel 2004 si evince che la tariffa media senza contatore varia nell'intervallo 1,22-4,47 €/m<sup>3</sup> e che quella con contatore nell'intervallo 0,80-4,39 €/m<sup>3</sup>. In termini di incidenza sul reddito i valori nel caso di utenze senza contatore variano nell'intervallo 0,28-1,02 % e per le utenze con contatore nell'intervallo 0,18-1,00 %<sup>69</sup>.

Nel 2003, il *Water Industry Act* ha istituito il *Consumer Council for Water*, con cui è stata estesa la competizione all'interno dell'industria idrica e che ha sostituito, a partire dal 2006, il Direttore generale di Ofwat con un comitato operante sotto la direzione della *Water Services Regulation Authority*, mutandone la natura da istituzione monocratica ad una collegiale.

Inoltre è stato stabilito un quadro per la competizione attraverso le licenze per i servizi idrici, cioè il *common carriage* e la rivendita limitata almeno nella fase iniziale ai grandi utenti, imponendo limiti per garantire la qualità delle acque, e regole e tariffe per garantire a ciascuna impresa condizioni paritarie di accesso ai networks<sup>70</sup>.

Nel modello anglosassone non esiste una convenzione di servizio che affida i beni pubblici temporaneamente al privato, in quanto la proprietà degli *asset* è passata al soggetto privato al momento della privatizzazione delle *Water Companies*. Il gestore privato sopporta il rischio operativo e almeno teoricamente quello d'investimento, in quanto l'impresa, proprietaria delle reti, è responsabile di garantirne l'operatività e di rispettare gli standard

---

<sup>69</sup> Tuttavia la necessità di introdurre una articolazione tariffaria per fasce sociali risulta evidente dai dati riportati nel contributo di D. Walker in L. Guffanti e M. Morelli, *La riforma dei servizi idrici in Italia*, cit.; infatti nel caso di famiglia monoreddito l'incidenza media delle tariffe per i servizi idrici è compresa nell'intervallo 3,3-6,4 % con una media nazionale di 4,1%, e tali valori diventano il 4,8-9,3% con media nazionale pari al 5,9 % nel caso di pensionati monoreddito.

<sup>70</sup> Altre forme di concorrenza nel mercato che Ofwat sta sperimentando sono relative ai nuovi allacciamenti nelle aree di confine fra due ambiti di gestione e in caso di nuove urbanizzazioni, e nella possibilità di associazione fra gli utenti per gestire unitariamente i rapporti con il gestore.

del servizio, su cui la verifica del regolatore è molto severa. Viene invece attenuato il rischio di mercato, in quanto l'impresa ha diritto ad aggiustamenti tariffari in caso di flessioni significative della domanda.

Il modello inglese trasferisce la responsabilità e il rischio degli investimenti e degli standard di servizio al concessionario. Non essendovi concessione, non esiste in concreto nemmeno un termine finale alla gestione dell'impresa; il rischio di cessazione anticipata viene in qualche modo sostituito dal rischio di subire una scalata ostile in borsa. Il rischio regolatorio si concretizza con le *price review* quinquennali di Ofwat che è tuttavia vincolato a garantire la sostenibilità finanziaria delle *Water Companies* e a remunerare «equamente» gli investimenti, garantendo quindi gli investitori privati. La regolamentazione nel medio periodo è basata su un sistema di incentivi e *price-cap*<sup>71</sup> e sul controllo delle *performance*, e la concorrenza è stimolata tramite il *benchmarking* (concorrenza comparativa).

Gli investimenti sono finanziati esclusivamente con le tariffe, e il sistema di remunerazione degli investimenti è distinto fra due principali categorie di *assets* e cioè non infrastrutturali ed infrastrutturali, che sono trattati diversamente nel modello di remunerazione di Ofwat. La prima categoria è generalmente costituita da *assets* al di sopra del livello del suolo, ad esempio depuratori, potabilizzatori, stazioni di pompaggio dell'acqua potabile etc. La seconda categoria è invece costituita da *asset* sottosuolo, cioè condotte d'acqua, tratti della rete fognaria, ed altri *assets* con vita utile estremamente lunga, ad esempio le dighe. Le due categorie di

---

<sup>71</sup> Il *price-cap* si basa sulla definizione ex-ante dei prezzi nell'intervallo di regolazione e in questo periodo i miglioramenti di efficienza sono lasciati al gestore e che vengono ridistribuiti all'utente al termine dei cinque anni; l'alternativa per prevenire la formazione di extra-profitti è rappresentata dalla regolazione basata sul tasso di remunerazione del capitale, adottata ad esempio negli Stati Uniti, che richiede una pianificazione dettagliata degli investimenti e il loro controllo, e di contro incoraggia ampi programmi di spesa piuttosto che l'ottimizzazione dell'efficienza gestionale degli *asset* (effetto Averch-Johnson). Quest'ultimo modello di regolazione non incentiva la riduzione dei costi, mentre di contro il *price-cap* necessita un monitoraggio continuo della qualità del servizio.

*assets* sono trattate diversamente nel modello di remunerazione di Ofwat, e questa metodologia è interessante anche nel caso italiano, dove le maggiori incertezze dei Piani d'ambito si riscontrano nella stima del flusso degli investimenti necessari per il mantenimento e rifacimento delle reti idriche e fognarie.

Gli investimenti sono remunerati in tariffa tramite il tradizionale approccio che consiste nell'includere in tariffa il costo di uso dell'*asset* (definito anche *capital charge*) durante la sua vita utile, dato dalla somma dell'ammortamento e della remunerazione sul capitale investito:

– L'ammortamento (*return of capital*) consente di recuperare nel tempo il costo sostenuto dall'impresa per l'acquisizione dell'*asset*, in modo da consentire all'impresa stessa di ricostituire al termine della vita utile l'ammontare originariamente speso per l'acquisto dell'*asset*<sup>72</sup>.

– La remunerazione sul capitale investito (*return on capital*) che consente all'impresa regolata di essere remunerata per il rendimento che avrebbe percepito qualora avesse investito le proprie risorse in un'attività alternativa, caratterizzata da un profilo di rischio simile a quello dell'attività regolata.

L'approccio di Ofwat si basa su alcune specificità, quali:

– Il ritorno sul capitale viene calcolato su un *asset* base (*Regulatory Capital Value*) il cui valore iniziale è calcolato sulla base del valore medio delle azioni nei primi duecento giorni dopo la privatizzazione (cioè ad un valore di mercato);

– Il ritorno del capitale è invece calcolato sulla base di un *asset* base valutato al valore di rimpiazzo degli *assets*, utilizzando una metodologia di calcolo conosciuta come *Modern Equivalent As-*

---

<sup>72</sup> Il principio secondo il quale l'ammortamento deve consentire all'impresa di ricostituire, al termine della vita utile, l'ammontare originariamente speso per l'acquisto dell'*asset* è il principio del *Financial Capital Maintenance* (Fcm). Un principio alternativo è quello dell'*Operating Capital Maintenance* (Ocm) secondo il quale il profilo dell'ammortamento consente all'impresa di ricostituire al termine della vita utile un ammontare di risorse sufficiente ad acquistare un *asset* caratterizzato dalla stessa capacità operativa dell'*asset* originariamente acquistato.

set<sup>73</sup>.

Il valore dell'*asset* base ai fini del calcolo del ritorno del capitale, viene aggiornato tramite il processo noto come *rolling forward*, così definito per l'anno n:

$$RCV_n = RCV_{n-1} \times (1 + Rpi) - \text{Ammortamento (Current Cost Depreciation o Ccd)} + \text{Investimenti di mantenimento (Mni)} + \text{Nuovi Investimenti (Enhancements)} + \text{Infrastructure Renewal Expenditure (Ire)} - \text{Infrastructure Renewal Charge (Irc)}$$

Gli ammortamenti (Ccd) sono calcolati usando una valutazione dell'*asset* non infrastrutturale su base Mea sia per i nuovi investimenti che per gli *assets* esistenti. Le spese di mantenimento (Mni) sono investimenti di rimpiazzo degli *assets* giunti alla fine della loro vita utile che vengono effettuati per garantire la ricostituzione del network e quindi la stabilità dei servizi nel tempo.

Nel medio e lungo periodo Ofwat si aspetta che Ccd su *assets* non infrastrutturali esistenti sia comparabile con le spese Mni (cioè il consumo degli *assets* eguagli la spesa per la loro ricostituzione), cioè l'insieme di *assets* base (Rcv) è mantenuto stabile. I nuovi investimenti (*enhancements*) vanno invece ad accrescere l'*asset* base.

Per quanto concerne gli *asset* infrastrutturali, l'idea sottostante l'approccio di Ofwat è che il *network* sotterraneo costituisca un'entità unica la cui funzionalità va garantita in perpetuo.

Con riferimento ad essi, si introduce in pratica una *infrastructure renewal charge* (Irc), assimilabile nella sostanza ad un costo operativo, che entra direttamente in tariffa; a fronte di questa componente tariffaria, il gestore ha però un impegno a realizzare investimenti per rimpiazzare parti del *network* sotterraneo, così da garantirne la stabilità nel tempo del livello di servizi e funzionalità (*serviceability*). Questa spesa per il mantenimento del network è nota come Infrastructure Renewal Expenditure (Ire).

---

<sup>73</sup> Ove il valore Mea corrisponde ad un insieme di *assets* che una impresa efficiente utilizzerebbe se dovesse sostituire gli *assets* esistenti e mantenere la stessa capacità operativa.

Il bilancio fra Irc (che, come detto, è un costo incluso in tariffa) e Ire (una spesa effettuata dalla società al fine di mantenimento degli *assets* sotterranei) va a modificare l'*asset* base (Rcv). Ofwat si aspetta che nel medio e lungo periodo Irc ed Ire siano in equilibrio.

## 2. Il servizio idrico in Francia<sup>74</sup>

In Francia, i comuni sono responsabili della gestione dei servizi idrici e sono proprietari delle infrastrutture. Ad ogni comune è lasciata autonomia di scelta delle modalità con le quali organizzare la distribuzione dell'acqua, la raccolta dei reflui e la loro depurazione. I comuni possono scegliere in modo autonomo se erogare direttamente il servizio (*régie*) o affidarlo ad un'impresa di diritto privato. Inoltre le scelte sulle modalità gestionali avvengono spesso separatamente per i diversi segmenti del servizio (distribuzione idrica, sistemi fognari, depurazione), anche con l'utilizzazione di forme miste fra quelle sotto descritte. La gestione del servizio in affidamento ad un'impresa di diritto privato è progressivamente aumentata ed attualmente rappresenta il 75% dei casi per il servizio di distribuzione dell'acqua, dove il valore percentuale è calcolato in termini di utenze servite, e più del 55% nel caso del servizio di depurazione. Soltanto una minoranza di enti locali, essenzialmente di tipo rurale, ha conservato la gestione diretta<sup>75</sup>. Va rilevato che circa due terzi dei i comuni più piccoli sono riuniti in associazione per la gestione dei servizi (*syndicates de communes*), per cui su un totale di circa 37.000 comuni oggi sono riscontrabili circa 13.500 ambiti di servizio per la distribuzione idrica e 15.000 per il servizio fognario<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Questo paragrafo, come quelli successivi relativi al servizio idrico in Germania e Spagna, consiste in una rielaborazione ed integrazione dell'analisi contenuta nel *Blue Book* 2005. CRSProaqua-AneA.

<sup>75</sup> Tuttavia la scelta di ritornare alla gestione diretta del servizio idrico è stata recentemente annunciata anche dalla municipalità di Parigi, che non intende rinnovare alla scadenze dei prossimi anni i vigenti contratti di gestione affidati a soggetti di diritto privato.

<sup>76</sup> T. Ballance, A. Taylor, *Competition and Economic Regulation in Water*, IWA Publishing, 2005.

In questo caso, essi sono responsabili degli investimenti oltre che della gestione. Per la regolazione dei rapporti tra le ditte affidatarie e l'operatore privato, sono stati definiti progressivamente diversi tipi di contratti: la *concession* (concessione o Bot Build-Operate-Transfer), l'*affermage* (leasing), la *régie intéressée*, la *gérance* (gestione) e l'*assistance technique* (assistenza tecnica).

La *régie intéressée*, la *gérance*, e l'*assistance technique* sono forme di prestazione di servizio: l'ente pubblico rimane responsabile del servizio, ma affida alcuni compiti ad un gestore privato; gli utenti pagano l'acqua fatturata all'ente pubblico che rimborsa poi il gestore che non ha alcun rischio. La durata di questi contratti è generalmente di 5 anni, e la differenza fra di loro consiste che la *régie intéressée* è in parte retribuita in base a risultati misurabili, la *gérance* è invece retribuita esclusivamente con un importo fisso e consiste nella gestione e manutenzione di impianti singoli, quali quelli di trattamento e depurazione, e l'*assistance technique* rappresenta prestazione di servizi ancora più limitati.

Nel caso di *concession* o di *affermage*, l'ente pubblico affida l'intero servizio ad un gestore privato. In particolare, nella *concession* gli investimenti sono a carico del gestore, mentre nell'*affermage* è il concedente ad assumersi il rischio delle nuove opere. La durata dei contratti di *concession* è limitata a 20 anni e le proroghe sono vietate salvo in casi particolari<sup>77</sup>, mentre quelli di *affermage* è usualmente di 10-15 anni e il contraente privato è responsabile per la gestione, manutenzione, rinnovo e riabilitazione dei sistemi affidati; in tal caso una parte della tariffa applicata dal gestore viene versata al comune o al *syndacate* per la copertura delle spese effettuate per gli investimenti, dei quali quest'ultimo rimane il decisore finale, anche se spesso le proposte vengono avanzate dal gestore. Questa scelta è vantaggiosa se l'ente pubblico ha accesso a

---

<sup>77</sup> La legge 93-122 del 29 gennaio 1993, nota come «legge Sapin» e la successiva legge Barnier del 2/2/1995 hanno disciplinato la procedura d'affidamento del servizio pubblico favorendo la trasparenza, ma senza togliere ai comuni le proprie prerogative in termini di libera negoziazione con i candidati alla gestione e di scelta dell'azienda sulla base di propri criteri (principio de *l'intuitu personae*).

finanziamenti con tassi di interesse più bassi del soggetto privato.

In questo contesto, l'impresa privata si assume solo alcuni rischi, cui corrispondono determinati impegni contrattuali e tariffari; i rischi ulteriori sono a carico dell'ente locale, proprietario delle reti che vengono affittate al gestore per un canone concordato; il rischio regolatorio è basso, anche per l'assenza di un vero e proprio regolatore mentre, grazie alla rinegoziazione consensuale dei contratti, possono essere individuate numerose soluzioni per trasferire sulle tariffe eventuali maggiori costi sostenuti durante la gestione. In compenso, le imprese private possono controbilanciare i rischi gestionali attraverso sinergie con altre imprese appartenenti allo stesso gruppo industriale del gestore.

Allo stato attuale la tipologia di contratto più utilizzato è quello di *affermage*, anche se quello di *concession* è stato recentemente più utilizzato di prima nelle grandi aree urbane, dove la necessità di investimenti indotti dalle direttive comunitarie in campo ambientale specialmente nel settore degli impianti di trattamento e depurazione rende difficili ulteriori finanziamenti a carico dei comuni già fortemente impegnati in altri settori. Inoltre va rilevato che dopo l'approvazione della legge del 1992 si è notevolmente ridotta (dal 50 al 20%) la percentuale dei contratti che delega al gestore gli investimenti su *assets* infrastrutturali (reti idriche e fognarie) mentre è aumentata (dal 65 all'80 %) quella che delega gli investimenti su *assets* non infrastrutturali (impianti di pompaggio, apparecchiature, impianti di trattamento e depurazione). Si riscontra quindi anche in Francia la tendenza a trattare in maniera differente gli investimenti in reti fisse interrate, in ragione degli elevati *sunk costs*.

Questo processo ha comunque portato alla crescita di grandi gruppi industriali integrati, che sono anche quelli più attivi in campo internazionale. Per le acque potabili, Veolia al momento ha il 39% dei contratti operativi, Lyonnaise des eaux il 22%, Saur il 10% ed altre piccole compagnie hanno il 3%, il che lascia il rimanente 26% direttamente in mano alle città. I servizi di depurazione tendono ad essere gestiti direttamente dalle municipalità (48%).

È comunque significativo, nella realtà francese, il ruolo dei soggetti pubblici con compiti di promozione finanziaria degli investi-

menti per il miglioramento di reti, impianti, servizi, come le 6 *Agences de bassin*, che non hanno il potere di regolazione e di realizzazione di infrastrutture, ma detengono quello di riscossione delle tasse e di promozione di progetti di salvaguardia ambientale<sup>78</sup>. Queste agenzie, istituite nel 1964, hanno visto una progressiva riduzione della presenza statale e sono le strutture che attuano la politica idrica territoriale definita dal «Comitato di Bacino», che ha la funzione di parlamento locale dell'acqua. In esse sono rappresentati non solamente gli enti pubblici e lo Stato, ma anche le altre categorie di utilizzatori, cioè quelli agricoli, industriali ed energetici. Le tasse vengono versate all'agenzia da ogni utente sulla base del consumo principalmente per l'inquinamento della risorsa, ma anche per il prelievo. Nella composizione media delle tariffe idriche in Francia, il canone versato alle agenzie è pari circa al 17%, mentre il 43 % è la quota relativa al servizio di distribuzione idrica e il 34% al servizio fognario-depurativo. Il rimanente 6% è attribuibile ad imposte statali (5%) e alla quota relativa (1%) al fondo gestito dal Ministero dell'agricoltura in aiuto ai comuni rurali per al realizzazione di infrastrutture idriche. La possibilità di applicare imposte non è mai stata vista favorevolmente dal Ministero delle finanze e da più parti sono periodicamente sollevati dubbi sulla sua costituzionalità. Tuttavia queste agenzie hanno permesso di moltiplicare in quindici anni di cinque volte gli impianti di depurazione in Francia.

In ogni caso la legge francese del 1992 richiede che i servizi idrici e fognari-depurativi siano organizzativamente e finanziariamente autonomi rispetto al comune o ai *syndacate* e impone che, tranne limitate eccezioni, tutti i costi del servizio siano pagati dagli utenti tramite le tariffe e che non avvengono sussidi incrociati fra le diverse attività di servizi gestiti dal comune, differentemente da quanto avviene nel modello tedesco descritto più avanti. La funzione delle *Agences de bassin* è anche di redistribuzione su scala di bacino delle tariffe corrisposte dagli utenti.

Le tariffe per il servizio idrico integrato sono aumentate nel pe-

---

<sup>78</sup>L. Anwantder, P. Rubino, *Perché la finanza privata asseta il settore idrico? Sette proposte per sette ragioni*, cit.

riodo 1991-97 del 61%, e variano da 3,17 €/m<sup>3</sup> del bacino Artois Picardie a 2,39 €/m<sup>3</sup> per il bacino Rhin Meuse, che corrispondono ad una spesa media per famiglia compresa fra 380,4 e 286,6 €/anno. In termini di incidenza sul reddito, le percentuali per i suddetti bacini sono rispettivamente 1,09 % e 0,82 %.

Volendo sintetizzare le caratteristiche del sistema francese possiamo dire che si basa sostanzialmente sulla «competizione per il mercato» regolata attraverso «contratti». I comuni sono quindi i primi attori del sistema di regolazione, in quanto mantengono la responsabilità di fissare i prezzi e la loro modalità di revisione, e assumere decisioni relativi agli aspetti del servizio idrico non regolati a livello centrale. Il Governo centrale ha invece emanato un sistema di leggi che regolano le modalità dei contratti e la competizione fra i concorrenti, e gli standard qualitativi sulle acque utilizzate e su quelle scaricate nell'ambiente, in conformità alla legislazione comunitaria. Inoltre come detto precedentemente con la legge del 1992 il governo centrale è intervenuto sull'organizzazione del servizio, indipendentemente dalla forma di gestione scelta dal comune, impedendo il finanziamento da fiscalità generale e il *bundling*. Il sistema di controllo dell'applicazione della legislazione vigente si basa sulle organizzazioni territoriali delle diverse branche dell'amministrazione centrale e sui *Prefet*, e in seconda istanza sulla giustizia amministrativa.

Nel caso di gestione in affidamento in generale le tariffe sono stabilite dai comuni o dalle associazioni dei comuni all'inizio del contratto, indicizzate utilizzando formule definite a livello nazionale e aggiustate introducendo un fattore di efficienza. Lo stesso contratto contiene clausole che regolano le variazioni tariffarie<sup>79</sup>, e quelle sanzionatorie o premianti in relazione ai livelli di servizio raggiunti dal gestore. Un secondo metodo è quello del *cost-plus-fee arrangement*, che richiede un accordo annuale tra autorità pub-

---

<sup>79</sup> Ammesse in caso di circostanze non previste al momento della stipula del contratto quali improvviso aumento del costo degli *inputs*, conseguenze di decisioni politiche e applicazione di nuove normative nazionali o internazionali. In ogni caso il principio guida delle revisioni è quello di assicurare l'equilibrio finanziario del contratto, compresa un'equa remunerazione del gestore.

blica e concessionario per fissare la tariffa sulla base dei budgets pregressi e previsti. Nel caso di gestione diretta le tariffe sono stabilite annualmente da una deliberazione del consiglio municipale o di quello del *syndacate*.

Anche se la legge 95-127 del 1995 (legge «Mazeaud») obbliga i gestori a fornire ogni anno all'ente pubblico un rendiconto tecnico e uno finanziario sulla gestione del servizio e la legge 95-101 del 2005 (legge «Barnier») obbliga i responsabili dell'organizzazione del servizio (Sindaco o Presidente del *Syndacate*) a pubblicare un resoconto annuale sulla qualità e il prezzo del servizio, questi adempimenti spesso vengono espletati in maniera superficiale e il *benchmarking* fra i diversi contratti non viene quasi mai utilizzato.

Da un punto di vista dell'efficienza dell'industria idrica il sistema francese è certamente efficace, come dimostra l'elevato livello del servizio, paragonabile a quello a quello inglese e tedesco, e la capacità tecnologica delle multinazionali francesi e di espansione sui mercati internazionali. Per quanto riguarda la competitività e l'apertura del mercato, recenti analisi<sup>80</sup> concludono che l'adottato sistema di «competizione per il mercato» ha adesso raggiunto, anche attraverso il miglioramento della tipologia dei contratti, un sufficiente livello di competitività. Tuttavia l'inesistente grado di penetrazione di questo mercato da parte di competitori stranieri e la modesta percentuale di subentri nelle gare per il rinnovo dei contratti non sembra confermare questa tesi. In ogni caso l'aspetto sicuramente carente del sistema è rappresentato dalla mancanza di accessibilità agli utenti delle informazioni relative sia agli aspetti contrattuali che ai livelli dei servizi. La consapevolezza di questa carenza sta alla base della proposta di istituzione di una autorità di regolazione nazionale con poteri forti, avanzata nel Baert Report nel 1999. Questa proposta è stata osteggiata dai sindaci e dalle municipalità, che avrebbero subito una sostanziale riduzione del loro potere discrezionale, e nella legislazione sulle acque introdotta nel 2001 era prevista un'autorità con poteri molto più limi-

tati. Ma questa riforma legislativa è decaduta con il cambio del governo del 2002, e non è stata più ripresentata.

### 3. Il servizio idrico in Germania

Nel rispetto delle leggi federali, in Germania il ruolo di regolatore tecnico e ambientale del servizio idrico è affidato alle singole Regioni (*Länder*), che hanno la competenza per la gestione e protezione della risorsa idrica. Le principali leggi che regolano il settore dell'acqua in Germania sono:

– la legge federale sulle risorse d'acqua (*Wasserhaushaltsgesetz; Whg*), che fissa il quadro generale e stabilisce che la responsabilità di regolare l'approvvigionamento ed il trattamento delle acque incombe su ogni Stato federato. Per armonizzare la gestione dell'acqua, i *Länder* hanno creato il gruppo di lavoro degli Stati federati (*Lawa*).

– il decreto sull'acqua potabile (*Trinkwasserordnung; TrinkwV*), i cui regolamenti sono, in generale, in linea con la normativa europea sull'acqua potabile e contengono rispetto ad essa alcuni parametri supplementari.

– il decreto sulle acque di scarico (*Abwasserordnung; AbwV, 1997*), che fissa gli standard tecnici per i vari tipi d'acqua di scarico.

– la legge relativa ai tributi sulle acque di scarico (*AbwAG*) del 1976, modificata per ultimo nel 1994, nel quale viene applicato il principio «chi inquina paga». L'importo di questo tributo si determina in funzione della quantità e del grado di contaminazione delle acque reflue (scarichi).

In accordo con la grande autonomia decisionale che storicamente li contraddistingue, i comuni tedeschi hanno la responsabilità dell'organizzazione e gestione del servizio idrico e di quello fognario-depurativo. Anche nei *Länder* dell'ex-Germania Orientale, dove le società di gestione erano statali, si è verificata in prima istanza una municipalizzazione dei servizi, che ha reso omogeneo il modello in tutto il Paese. In linea di principio il servizio di acquedotto è considerata un'attività commerciale e in quanto tale è ammessa la realizzazione di profitti e la tassazione del gestore, mentre per il servizio fognario-depurativo è ammesso solo il *cost-*

<sup>80</sup> T. Ballance e A. Taylor, *Competition and Economic Regulation in Water*, cit.

recovery senza margine di profitto.

In massima parte il servizio idrico è gestito dai comuni sia in gestione diretta (*Regiebetrieb*<sup>81</sup>) o in gestione semi-autonoma (*Eigenbetrieb*<sup>82</sup>) sia con aziende a capitale municipale (*Eigengesellschaft*<sup>83</sup>). I comuni possono anche associarsi fra di loro per la gestione dei servizi (*Zweckverbände, Wasser-und-Bodenverbände*, etc.), e questo è avvenuto per la fornitura d'acqua in aree con deficit idrico, specialmente per gli agglomerati urbani dove in presenza di modeste risorse di acque sotterranee la richiesta d'acqua supera la fornitura locale. Questi sistemi di approvvigionamento da lunga distanza sono presenti in particolare in Bavaria, Baden-Württemberg, Bassa Sassonia, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Thuringia, la regione del Ruhr e la regione del Frankfurt/Main.

Inoltre i servizi dei comuni in Germania<sup>84</sup> sono caratterizzati dalla possibilità dello sfruttamento congiunto e della sussidiarietà incrociata fra servizi diversi (elettricità, gas, acqua, riscaldamento urbano, trasporti) all'interno di una azienda di servizi municipale chiamata «Stadtwerk».

Nel 1990<sup>85</sup> nel settore della distribuzione idrica<sup>86</sup> il 77 % (45 % in termini di abitanti serviti) delle aziende erano regolate dal diritto pubblico<sup>87</sup> e il 23 % (55 %) dal diritto privato; in particolare il 12 % (35%) erano aziende pubbliche di diritto privato, il 10 % (17 %) erano società miste e solo l'1% (3%) a capitale esclusivamente privato. Per il servizio di fognatura e depurazione in termini di abitanti serviti le percentuali erano invece del 83% con ge-

---

<sup>81</sup> Gli introiti e le spese sono contabilizzati nel bilancio comunale.

<sup>82</sup> I servizi sono gestiti da un ente a se stante (*Sondervermögen*) con contabilità indipendente.

<sup>83</sup> Aziende regolate dal diritto privato, anche se con totale capitale pubblico.

<sup>84</sup> In particolare modo nelle grandi realtà urbane che adottano come forma di gestione la *Eigengesellschaft*.

<sup>85</sup> Da *BlueBook* 2005, CRS-Proacqua e AneA, 2005

<sup>86</sup> Nel 2004 esistevano circa 6.700 imprese che rifornivano di acqua potabile circa il 99 % della popolazione.

<sup>87</sup> Di questi la gestione diretta riguardava il 5% dei comuni con una popolazione dell'1%.

stione diretta o aziende regolate dal diritto pubblico, il 4 % di società municipale di diritto privato, il 9% di società miste e il 4% di società private.

Nel 1999 il Ministro federale dell'economia ha avviato i primi passi per procedere ad una modernizzazione e liberalizzazione del sistema eliminando i benefici fiscali connessi al servizio pubblico di fognatura e depurazione<sup>88</sup> per creare economie di scala in questo settore, l'introduzione di un sistema trasparente di *benchmarking*<sup>89</sup>, il rafforzamento della cooperazione municipale e l'annullamento del principio di municipalità che limitava le attività degli operatori municipali al loro territorio.

Negli ultimi anni si è registrato un aumento delle privatizzazioni, specialmente con società miste nell'Est del Paese e in grandi città come Berlino, e l'incremento dell'utilizzazione della finanza di progetto (Bot) per la realizzazione di impianti di depurazione. Rispetto ai modelli inglesi e francesi la caratteristica peculiare del sistema tedesco è la presenza sempre maggiore delle *Kooperation-smodell*, cioè società miste pubblico-private, a maggioranza pubblica. Il modello, applicato non solamente al settore idrico, presenta i vantaggi di operare nel regime di tassazione agevolato riservato al pubblico, di costringere ad una collaborazione continuativa fra il soggetto pubblico e quello privato che ha l'onere della gestione e manutenzione dell'*asset*, mentre i nuovi investimenti sono sotto la responsabilità del pubblico. Tuttavia questo modello, che in qualche maniera vorrebbe ridurre la necessità di un regolatore indipendente, è soggetto a potenziali conflitti di interesse, perché la stessa municipalità nella definizione delle tariffe, potrebbe essere più portata a salvaguardare la stabilità economica e finanziaria della propria azienda piuttosto che gli interessi degli utenti. Questo modello di Ppp (*public private partnership*) è

---

<sup>88</sup> Queste imprese non pagano tasse, contrariamente alle imprese di diritto privato che svolgono la stessa attività (IVA 16 %).

<sup>89</sup> Si esegue comunque in forma volontaria e anonima, e i risultati sono strettamente confidenziali e distribuiti unicamente alle imprese partecipanti in formato anonimo.



efficace in Germania probabilmente perché è coerente con la tradizione tedesca di *corporate governance* e di ricerca continua del consenso. La mancanza di queste tradizioni sta probabilmente alla base degli insuccessi che questo modello ha fatto registrare in altri Paesi.

A prescindere dalla forma di organizzazione del servizio, in Germania tutti i costi del servizio di acquedotto sono coperti dalla tariffa dell'acqua. In particolare la tariffa, oltre ai costi di gestione e manutenzione, comprende la remunerazione del capitale investito e, tramite gli ammortamenti valutati al costo di ricostruzione delle opere, permette di mantenere il capitale tecnico. Le tariffe quindi sono molto elevate e consentono di evitare la dipendenza da sovvenzioni pubbliche per gli investimenti, anche per le gestioni soggette al diritto pubblico<sup>90</sup>. Esistono tuttavia situazioni, come quelle di aree con densità di popolazione ridotta, sovvenzionate parzialmente dai *Länder* per ridurre il costo di approvvigionamento. Analogamente i costi per il servizio fognario e depurativo, comprensivi della tassa di scarico da pagare ai *Länder*, sono coperti dalle tariffe pagate dai privati e dalle attività produttive. Gli stessi *Länder* tuttavia offrono ai comuni molti aiuti per gli investimenti iniziali necessari per la realizzazione degli impianti di depurazione.

Dal confronto a livello di costo del servizio idrico integrato fra i diversi bacini nel 2004 si evince una grande differenza fra la tariffa della Bwb (4,367 €/m<sup>3</sup>) e quella della Standtwerke Munchen (2,87 €/m<sup>3</sup>). Ipotizzando un consumo medio di 120 m<sup>3</sup>/anno per una famiglia di 3 persone, la spesa media annua per famiglia varia fra 524 € (Bwb) e 216 € (Swb che però non comprende la quota fognatura riscossa dai comuni). In termini di incidenza sul reddito medio questi valori corrispondono all'1,4% (Bwb) e allo 0,58% (Swb).

In Germania la determinazione dei prezzi relativi alla fornitura idrica segue principi differenti da quelli utilizzati per il ciclo fo-

gnario-depurativo. Il prezzo dell'acqua potabile deriva da una proposta del gestore, negoziata con il comune. Quando il gestore è soggetto al diritto pubblico, le tariffe sono controllate dai tribunali amministrativi, mentre nel caso che il gestore è soggetto al diritto privato la supervisione dei prezzi spetta all'autorità antitrust che regola anche la distribuzione di gas naturale ed elettricità. Questa autorità può anche richiedere confronti comparativi con altre imprese simili per accertare la congruità delle tariffe. La tariffa di fognatura e depurazione si compone generalmente di una tariffa sulle acque reflue, che si basa sulla quantità consumata, e di una relativa alle acque piovane, che si basa sull'area drenata.

In ogni caso nel sistema tedesco la mancanza di pubblicità e trasparenza delle informazioni tecniche ed economiche è ancora maggiore che in quello francese, anche perché la mancanza della «competizione per il mercato» rende ancora meno attaccabile la posizione di rendita monopolistica del soggetto gestore. Anche in questo caso le proposte di istituzione di un regolatore a livello nazionale con più incisive possibilità di *benchmarking* non hanno avuto sino ad adesso molta fortuna e non è prevedibile in tempi brevi una sostanziale modifica della situazione attuale.

#### 4. Il servizio idrico in Spagna

Anche in Spagna la responsabilità della gestione dei servizi idrici è a carico dei comuni. La legislazione vigente consente la gestione diretta, da parte dei comuni (6% al 2002), anche in forma associata, oppure utilizzando società pubbliche locali (42%) o quella indiretta, attraverso società miste (11%), concessione a terzi e *gestione interesada*<sup>91</sup> (40%). I contratti di gestione indiretta vengono aggiudicati mediante licitazione a gara aperta o ristretta, e solo raramente con la procedura di negoziazione diretta. La durata massima dei contratti è compresa fra 25 e 50 anni.

In Spagna un ruolo importante è esercitato dalla Confederazione Idrografica, che è l'organismo pubblico (autorità di bacino)

<sup>90</sup> Il confronto con le tariffe inglesi e francesi alimenta tuttavia l'ipotesi di significative potenzialità di miglioramento dell'efficienza dei gestori, come affermato da alcuni studi che stimano in 15-40% la possibile riduzione delle tariffe.

<sup>91</sup> In questa forma gli utili o le perdite della gestione vengono suddivise fra amministrazione e gestore nella misura stabilita dal contratto.

che controlla e realizza gli interventi infrastrutturali relativi all'approvvigionamento di acqua all'ingrosso. L'importanza di questo ruolo è esaltato dal progressivo incremento di domanda idrica, specialmente nel settore irriguo, e dal conseguente aumento di conflittualità fra gli utenti. Questo scenario, comune a quello di vaste aree dell'Italia meridionale, è in continua evoluzione in conseguenza del cambiamento climatico, che si manifesta nell'aumento progressivo di annate siccitose anche consecutive. Le entrate della Confederazione derivano dalla riscossione dei canoni di regolazione, dalla tariffa d'uso degli impianti diversi da quelli di regolazione idrica e dal canone degli scarichi. I canoni dovrebbero coprire tutte le spese di esercizio, mentre per quanto attiene quelle relative agli investimenti si tiene conto generalmente di circa il 50% del valore, in quanto queste opere sono di interesse pubblico e sociale, e vengono finanziate parzialmente con la fiscalità generale.

La regolazione ambientale si articola sostanzialmente sull'integrazione fra il livello statale, che ha il compito di fissare attraverso la legislazione i principi generali, e le Comunità Autonome, che rappresentano i reali regolatori ambientali. I criteri ed i procedimenti che regolano le tariffe per l'approvvigionamento idrico, la distribuzione, il servizio fognario e depurativo sono stabilite dalle Comunità Autonome, che approvano le proposte del comune, sia quando viene scelta la gestione diretta che quando queste vengono stabilite dall'ente locale come base di offerta della gara. Le tariffe devono coprire i costi totali del servizio, compresi quelli finanziari e di ammortamento. La legge consente tuttavia per motivi sociali di sovvenzionare le tariffe, e questo è avvenuto specialmente coprendo in percentuale significativa i costi di investimento relativi alla depurazione.

Dall'analisi delle tariffe applicate nel 2002 si evince che la tariffa media relativa al servizio idrico integrato è pari a 1,08 €/m<sup>3</sup> ed è compresa nell'intervallo 0,68 €/m<sup>3</sup> (Cantabria e Navarra) e 2,01 €/m<sup>3</sup> (Baleari). In termini di incidenza sul reddito medio annuo la stima è pari a circa 0,63%.

##### 5. Il servizio idrico in Olanda

La gestione dei servizi idrici in Olanda è di competenza delle collettività pubbliche. L'approvvigionamento idrico, gestito separatamente dal servizio fognario e depurativo, era prima di competenza dei comuni ed è adesso concentrato nelle *Waterleidingbedrijven*, società intercomunali con capitale degli stessi comuni. Nel settore si è verificato un processo di privatizzazione formale e di concentrazione, e dal centinaio di gestori della fine degli anni 70' si è arrivati a 12 alla data attuale, cioè pari al numero delle province, e si prevede che in qualche anno si ridurranno ulteriormente a 4-5 società, che probabilmente gestiranno anche aree limitrofe al territorio olandese. La legge attuale non consente comunque a queste società di essere trasformate in *multiutilities*.

Invece il sistema fognario e depurativo nella maggior parte dei casi è sotto la responsabilità delle *Wateringues*, istituzioni comunitarie costituite fin dal Medio Evo anche per la navigazione e la difesa del territorio dalle acque, e nelle quali sono rappresentate le diverse categorie di utenti come disciplinato nella legge del 1991. Anche in questo caso si è assistito ad una progressiva concentrazione, in quanto queste istituzioni si sono ridotte dalle circa 2.600 del 1950 ad 88 nel 1995. Successivamente hanno assunto il nome di *Waterboards* e sono adesso ridotte a 15.

In tutto il ciclo del servizio idrico integrato si è quindi assistito ad una forte concentrazione e specializzazione dei soggetti gestori, che hanno oramai anche una forte autonomia finanziaria.

La tariffa idrica media in Olanda, che copre tutti i costi del servizio compresi gli investimenti, è simile a quella francese, ma con variazioni più limitate. Per quanto riguarda il servizio fognario e depurativo esso è invece coperto dalle tasse percepite dalle *Wateringues*, che devono mantenere in pareggio il proprio bilancio.

Le province esercitano un ruolo importante di controllo sulle società intercomunali e sulle *Wateringues*, assumendo di conseguenza le funzioni di regolatore economico. Inoltre sono i soggetti attuatori e i controllori della politica ambientale nel settore delle acque definita dalla legislazione nazionale. Inoltre i gestori del servizio acquedottistico hanno creato il Vewin, che è un'istituzione comune che sviluppa il *benchmarking* fra i soci fondatori su base volontaria e rende pubblici i risultati.

LE TELECOMUNICAZIONI: CONCORRENZA, SVILUPPO  
RETI DI NUOVA GENERAZIONE

**1. Premessa**

I processi, avvenuti negli ultimi dieci anni, di liberalizzazione dei mercati (1998) e di privatizzazione dell'azienda pubblica monopolistica (luglio 1997) hanno profondamente mutato il panorama delle Tlc nazionali, così come di tutti i Paesi europei.

L'entrata in campo di nuovi operatori ha comportato l'aumento e la diversificazione dell'offerta dei servizi, la riduzione graduale dei prezzi, l'esplosione dei consumi, soprattutto della telefonia mobile e di Internet, e hanno dato vita a quel complesso fenomeno che prende il nome di convergenza: tra fisso e mobile, tra telecomunicazioni e media.

A questi si è aggiunto un forte processo d'innovazione tecnologica (diffusione del protocollo Ip, Internet Protocol, estensione delle infrastrutture in fibra ottica, evoluzione delle reti radio) che ha reso necessari, da parte degli operatori vecchi e nuovi, rilevanti investimenti per ammodernare le loro reti.

Tutti e tre questi fenomeni (liberalizzazione, privatizzazione e innovazione tecnologica) hanno generato anche aspetti negativi, alcuni dei quali vanno gradualmente riducendosi, mentre altri, come vedremo, si affacciano sullo scenario.

Il disorientamento dei consumatori di fronte alla pluralità di servizi offerti, i comportamenti talvolta disinvolti di alcuni operatori, le difficoltà dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) a far rispettare a tutti le regole della competizione, l'elevata mortalità degli operatori sono alcuni degli inconvenienti le-

---

<sup>1</sup> Il gruppo di ASTRID che ha elaborato questo paper è stato coordinato da François De Brabant, Paola M. Manacorda, Guido Vannucchi. Hanno collaborato Cristoforo Morandini, Ermanno Nardone e Camilla Sebastiani.

gati ai tre fenomeni prima detti.

Allo stesso tempo la privatizzazione della principale azienda del settore e l'entrata in campo di operatori nuovi, necessariamente aggressivi, ha generato una rincorsa ai profitti che ha dato vita ad almeno tre aspetti problematici, non presenti nel precedente regime di proprietà pubblica e monopolistica delle reti, con i quali occorre oggi confrontarsi:

a) la ridefinizione e la fornitura del servizio universale in presenza di nuove e più elevate prestazioni delle reti e il suo rapporto con il *digital divide*;

b) le condizioni necessarie ad assicurare il massimo di concorrenza tra gli operatori;

c) le prospettive dello sviluppo, cioè degli investimenti necessari a realizzare le nuove reti ad alta velocità.

È su questi tre temi che si concentrerà il presente contributo, nella consapevolezza che questi sono oggi i principali temi di «interesse pubblico» ai quali occorre dare una risposta che il mercato da solo non è in grado di dare.

## 2. Le problematiche del servizio universale

### 2.1. L'accesso alle reti a banda larga come servizio universale

Come è noto, il servizio telefonico, nella sua forma storica di comunicazione sulla rete fissa, è considerato un servizio universale e come tale regolato dallo Stato. Di conseguenza la parte di servizio universale consistente nell'accesso alla rete telefonica fissa è oggi assicurata in modo pressoché universale<sup>2</sup>. Tuttavia l'utilizzo

---

<sup>2</sup> Nella telefonia tradizionale su rete fissa il servizio universale è assicurato, tramite convenzione con il Ministero delle comunicazioni, da Telecom Italia. Esso assicura a tutti i cittadini non solo l'accesso alla rete telefonica, ma anche, a costo zero, ai cosiddetti numeri di emergenza, l'installazione di un certo numero di cabine telefoniche sul territorio e la fornitura a tutti gli abbonati degli elenchi telefonici. Il prezzo del servizio (canoni di abbonamento e tariffe del traffico) è fissato per decreto dal Ministero delle comunicazioni, con agevolazioni per alcune categorie economicamente deboli. Nel corso del processo di apertura di mercati, l'Agcom ha gradualmente ridotto gli obblighi di servizio universale (per

della rete fissa appare in lenta, anche se costante, diminuzione a causa della sua sostituzione, da parte di un sensibile numero di utenti, con quello mobile (a fine 2009 circa il 30% delle famiglie italiane non aveva una linea fissa a casa). La garanzia del mantenimento di una copertura universale comporta naturalmente un costo per l'operatore. Esso viene calcolato annualmente dall'Agcom (che per il 2003 lo ha stimato in circa 41 milioni di euro) e ripianato tramite il Fondo per il servizio universale, alimentato fino al 1998 dal Ministero stesso e, successivamente a quella data (inizio del processo di liberalizzazione), dai versamenti di tutti gli operatori del settore in proporzione ai loro ricavi.

È importante notare che la maggior parte del costo del servizio universale deriva dal costo dell'accesso ed è, quindi, in relazione con il costo della posa e manutenzione della rete. Essendo la rete che supporta il servizio di telefonia tradizionale ormai capillare ed in gran parte ammortizzata, salvo i costi di ammodernamento e di manutenzione, il costo del servizio universale dovrebbe tendere, a parità di tecnologia, ad una graduale diminuzione.

Il problema nasce proprio dall'innovazione tecnologica e dalla necessità, imposta dalla competizione sui mercati, di offrire nuovi servizi, in particolare una velocità di trasmissione, e quindi una larghezza di banda, non ottenibili se non con nuove e costose reti a banda larga che oggi raggiungono solo una parte del territorio e che non rientrano negli obblighi di servizio universale, non essendo l'accesso a banda larga incluso nell'insieme minimo di servizi da garantire<sup>3</sup>.

---

esempio autorizzando Telecom Italia a ridurre il numero di cabine telefoniche pubbliche), alcuni dei quali sono però tuttora in vigore in capo a questa azienda.

<sup>3</sup> Ad oggi l'Unione europea non considera l'accesso alle reti a banda larga come componente del servizio universale. Probabilmente questa posizione è dettata da cautela nei confronti delle resistenze degli operatori di telecomunicazione che dovrebbero sostenere grandi investimenti (a loro volta ripianati con un fondo di tipo sussidiario) per assicurare a tutta la popolazione l'universalità del servizio. Tuttavia si va facendo strada la convinzione che, prima o poi, questo principio potrebbe essere stabilito, tenuto conto che esso è, a detta di tutte le organizzazioni internazionali di analisi economiche, un requisito necessario allo sviluppo e alla competitività di ciascun Paese.

Si è generato così, sulle nuove reti e servizi, il cosiddetto *digital divide* infrastrutturale, cioè l'esclusione di alcune aree del Paese dalla possibilità di fruizione dei servizi offerti dalle nuove reti. Il *digital divide* infrastrutturale non è un concetto statico, poiché non lo è il concetto di banda larga. La sua definizione («un ambiente tecnologico nel quale l'utente interagisce con le applicazioni in modo confortevole») non consente ovviamente una definizione della misura della banda. Si può per esempio definire una sorta di soglia minima (il cosiddetto *entry level*) che assicuri alcuni servizi oggi considerati di base, come la posta elettronica e l'accesso ad Internet, per i quali è sufficiente, anche se non confortevole, una velocità di 640 Kbps. Oggi la tecnologia più diffusa, l'Adsl, assicura una velocità (che possiamo definire come banda larga di prima generazione) che può arrivare, in condizioni ottimali, fino a 7 o 8 Mbps in *download*, anche se il valore effettivo di un impianto reale può essere alquanto inferiore per una serie di ragioni tecniche.

A partire dal 2005 è stata introdotta sulla rete italiana la tecnologia Adsl2+, che potremo definire di seconda generazione, in grado di offrire fino a 20 Mbps in *download* e quindi di realizzare il *triple play* (voce, dati e tv), con un adeguato livello di qualità. La copertura di questa nuova tecnologia è stata progressivamente estesa e, a fine 2008, ha raggiunto potenzialmente poco meno del 60% della popolazione. Questo significa però che attualmente il 40% della popolazione, cioè circa 24 milioni di italiani, sono in *digital divide* di seconda generazione.

Ma se si vogliono utilizzare appieno applicazioni ancora più evolute diventano necessarie velocità ancora più elevate. E non si tratta solo di applicazioni nell'ambito dell'intrattenimento, ma anche di servizi rivolti a soddisfare le esigenze delle aziende o delle pubbliche amministrazioni. Si pensi, ad esempio, ad un'applicazione di teleconsulto nella quale due radiologi discutono a distanza delle immagini diagnostiche in movimento.

Si consideri anche che per la competitività del nostro sistema economico sono essenziali le applicazioni di *e-commerce*, che consentono anche ad aziende medio-piccole di raggiungere i nuovi mercati emergenti e lontani.

Oggi infatti la competizione tra i principali operatori si fonda

proprio sulla possibilità di proporsi ai clienti con l'intera gamma di servizi innovativi, che richiedono una crescente disponibilità di banda.

È proprio avendo in mente questo tipo di esigenze, la cui soluzione può contribuire in modo rilevante al miglioramento della competitività del sistema Paese, alla diffusione di servizi avanzati della pubblica amministrazione, alla diffusione dei sistemi di formazione a distanza, che si parla oggi della necessità di far evolvere le reti non solo verso una velocità di 20 Mbps (banda larga di seconda generazione), ma addirittura di 50 Mbps ed oltre (la terza generazione di banda larga definita anche *ultrabroadband*). Molti tra i Paesi industriali avanzati hanno elaborato, se non dei piani, almeno delle strategie in questa direzione.

Il problema del servizio universale si pone quindi in modo diverso che nel passato: come si ridefinisce il servizio universale di comunicazione in presenza di queste nuove esigenze? A quale velocità potrebbero avere diritto tutti i cittadini, le pubbliche amministrazioni e le imprese? Quali investimenti nelle reti sono necessari ad assicurarla e chi dovrebbe sostenerli<sup>4</sup>? In seguito verrà trattato diffusamente il problema degli investimenti necessari a garantire l'evoluzione delle reti verso larghezze di banda comparabili con quelle che si stanno realizzando in altri Paesi.

## 2.2. Lo stato del digital divide infrastrutturale

Facendo, inizialmente, riferimento alle sole tecnologie di rete fissa, vediamo come si configura oggi il *digital divide* che riguarda

---

<sup>4</sup> Nel 2006 il Governo italiano ha stabilito di considerare l'accesso a reti a banda larga una sorta di servizio universale sostanziale, da realizzare entro la fine della legislatura, cioè al 2011. A tal fine ha dato vita ad un Comitato interministeriale per la banda larga e ad un Gruppo tecnico, con il compito di pianificare gli sviluppi di tali reti e destinare a specifici territori le relative risorse stanziare nelle leggi finanziarie. Poiché il tema è oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, queste ultime si sono impegnate a pianificare gli sviluppi delle loro reti a banda larga entro la prima metà del 2008, seguendo le Linee guida emanate dal Comitato tecnico. A fine 2007 il Ministero delle Comunicazioni aveva siglato accordi di cofinanziamento con 6 Regioni.

questa prima generazione di reti a banda larga. Nel paragrafo successivo, si evidenzierà il contributo delle tecnologie *wireless* al superamento della prima generazione di *digital divide*. A fine 2008 gli accessi a banda larga, cioè il numero di famiglie, imprese e amministrazioni che hanno sottoscritto l'abbonamento ad un servizio a banda larga di rete fissa era pari a 11,3 milioni<sup>5</sup>. Alla stessa data il 95% della popolazione era raggiunto dalla copertura dei servizi a banda larga (sostanzialmente, in tecnologia Adsl). In realtà questo indice rappresenta la copertura «lorda» o potenziale, cioè la quota di popolazione servita (o servibile) da linee telefoniche collegate a centrali Telecom Italia attrezzate per offrire la banda larga. La copertura netta o reale può essere diversa, perché la singola linea di utente può avere caratteristiche non adatte alla fornitura di servizi Adsl, anche se collegata ad una centrale abilitata<sup>6</sup>.

A fronte di una copertura lorda del 95%, la copertura netta può essere stimata intorno al 91% della popolazione.

Tuttavia, se il livello nazionale di copertura può sembrare accettabile, ciò che preoccupa è la concentrazione del *digital divide* in alcune aree del Paese e la considerazione che, in molti di questi casi, tale situazione è imputabile a problematiche di difficile o onerosa soluzione nel breve termine (e, pertanto, definite «di lungo periodo»). Infatti, mentre la copertura lorda è pari al 99% nelle aree urbane ed al 94% in quelle suburbane, nelle aree rurali essa scende all'82%.

Considerando la copertura lorda di rete fissa, a fine 2008, quindi, poco meno di 3 milioni di cittadini italiani scontava una situa-

zione di *digital divide* infrastrutturale. Considerando anche i problemi di copertura netta, invece, i cittadini in *digital divide* diventano oltre 5 milioni.

Inoltre in Italia, per la diffusa presenza di Comuni di piccole dimensioni, il fenomeno del *digital divide* infrastrutturale si amplifica se riferito agli 8.100 Comuni italiani. A fine 2008, sono circa 1.000 i Comuni quasi completamente privi di copertura *broadband* di rete fissa, mentre circa 800 lo sono solo parzialmente.

Va comunque notato, come elemento positivo, che dal 2003 al 2008 la popolazione non coperta (copertura lorda) dalla banda larga è scesa da circa 10 milioni a poco meno di 3 milioni. L'accelerazione dell'estensione della copertura, registrata nel triennio 2006-2008, è dovuta in particolare al piano anti *digital divide* di Telecom Italia, che però, per raggiungere questo risultato ha introdotto in molte realtà una soluzione leggera e temporanea, consistente nell'affasciamento di cavi in rame per il collegamento delle centrali (anziché la fibra) e nella installazione di mini-Dslam<sup>7</sup>. Questa soluzione, definita «lite» consente di offrire banda solo fino ad un massimo di 1-2 Megabit e, soprattutto, richiede importanti investimenti per innalzare successivamente tale livello prestazionale (innanzitutto l'adeguamento del *backhauling* ad alta velocità). Tuttavia, secondo Telecom Italia, alla conclusione del piano (dicembre 2011) si dovrebbe raggiungere una copertura lorda intorno al 97% della popolazione italiana.

I problemi di copertura sono concentrati nelle aree meno remunerative e quindi scarsamente popolate, in gran parte coincidenti con quelle montane e pedemontane, di cui, come è noto, è ricco il nostro Paese. Si tratta però di aree non necessariamente prive di attività istituzionali ed economiche. Nelle aree pedemontane possono benissimo trovarsi aziende di servizi, oppure professionisti che scelgono di non risiedere nella città, per non parlare

---

<sup>5</sup> I dati citati in questo paragrafo provengono dalle analisi dell'Osservatorio banda larga di Between e, salvo quando diversamente specificato, sono riferiti a fine 2008.

<sup>6</sup> La differenza fra copertura lorda e netta è riferibile ad eccessiva lunghezza del doppino d'utente, ad un suo cattivo stato di manutenzione, ad interferenze radio o disturbi provocati da altri doppini all'interno dello stesso cavo, nonché alla presenza di apparati nel tratto di rete fra la centrale telefonica e la sede d'utente. Questo spiega perché si possano verificare fenomeni di *digital divide* anche in aree, come quelle urbane, dove le centrali sono tutte abilitate.

---

<sup>7</sup> I Dslam (*Digital Subscriber Line Access Multiplexer*) sono gli apparati con i quali una centrale viene attrezzata per interfacciare tutti gli utenti Adsl e multiplarli collegandoli alla rete dati nazionale. I mini Dslam sono una versione di piccole dimensioni di tali apparati, con prestazioni ridotte legate soprattutto alle limitazioni di banda nel *backhauling* della centrale.

delle scuole o dei medici di base e delle farmacie.

Contrariamente a ciò che si pensa, non è il Mezzogiorno a soffrire maggiormente di questa carenza, anche perché negli ultimi anni i fondi del Governo sono stati destinati prevalentemente alle Regioni meridionali. Invece, il *digital divide* è un problema che riguarda a macchia di leopardo tutto il Paese. Da sole, tuttavia, data la consistenza della loro popolazione, Veneto, Lombardia e Lazio sommano, in valore assoluto, poco meno di un terzo del totale degli abitanti privi di copertura Adsl (sia perché non coperti, sia perché con problemi di accessibilità tecnica ai servizi).

Negli ultimi anni, molte Regioni si sono attivate per coprire questo deficit, ricorrendo spesso a fondi pubblici europei, nazionali e regionali. Questi interventi, hanno favorito l'ampliamento della copertura *broadband*, soprattutto quando hanno attivato forme di partnership con soggetti privati. Nel corso di questi ultimi tre anni, la maggior parte dell'incremento della copertura è riferibile a Telecom Italia (direttamente, attraverso il piano anti *digital divide*, ma anche in partnership con enti pubblici o tramite gli interventi Infratel).

La preoccupazione, che è stata prima indicata, relativa al deficit infrastrutturale di lungo periodo nasce dal fatto che, in molte delle centrali telefoniche di Telecom Italia, che servono le aree attualmente in *digital divide*, non solo mancano gli apparati necessari per l'attivazione dei servizi (Dslam), ma non sono presenti neanche i collegamenti di raccordo (detti *backhaul*) in fibra ottica con la rete dorsale di trasporto a grande distanza (detta *backbone*)<sup>8</sup>.

### 2.3. Il contributo delle tecnologie wireless

Le tecnologie *wireless* hanno il grande vantaggio di consentire la realizzazione di collegamenti a banda larga senza bisogno di posare cavi e, quindi, di ricorrere a costosi e lunghi scavi. Per tale ra-

gione esso sono considerate utili per il superamento del *digital divide* in tempi più brevi e con costi minori rispetto alle tecnologie di rete *wired*. D'altro canto, le tecnologie *wireless* presentano caratteristiche tecniche che non rendono esattamente confrontabili le prestazioni erogabili, con quelle riferibili alle tecnologie di rete fissa<sup>9</sup>.

Le soluzioni tecnologiche utilizzate per la realizzazione di reti *broadband wireless* sono Umts e la sua evoluzione Hsdpa, Wi-Fi/Hiperlan e WiMax.

Le prime due sono tecnologie di rete mobile (la cosiddetta terza generazione mobile) e consentono di raggiungere velocità che vanno da alcune centinaia di Kbps (Umts), fino a diversi Mbps (Hsdpa). La tecnologia Hsdpa, in particolare, consente di raggiungere velocità dell'ordine dei 7Mbps e ha sostanzialmente raggiunto una copertura equivalente a quella dell'Umts. A fine 2008, per entrambe le tecnologie la copertura risultava di poco superiore al 90% della popolazione e, quindi, su livelli oramai confrontabili con quelli raggiunti dalle tecnologie di rete fissa.

Le soluzioni Wi-Fi/Hiperlan sono state implementate da oltre un centinaio di operatori, quasi tutti con un ambito di attività prevalentemente locale. A fine 2008, tali operatori risultavano presenti in circa 4.300 Comuni, con una copertura complessiva intorno al 13% della popolazione.

La tecnologia WiMax consente velocità dell'ordine della decina di Mbps (con prestazioni effettive dipendenti, comunque, dalla tipologia di territorio e dalle condizioni di visibilità fra stazione emittente ed apparato ricevente). Nell'ottobre 2007, il Ministero delle comunicazioni ha bandito una gara per l'assegnazione di 35 licenze d'uso per il WiMax, dopo avere ottenuto dal Ministero delle difese, a seguito di anni di trattative, il rilascio delle frequenze necessarie. Nel febbraio del 2008 si è conclusa la procedura di

---

<sup>9</sup> Si pensi, ad esempio, alla necessità di condividere la banda disponibile fra gli utenti contemporaneamente connessi in ciascuna cella di copertura, così come a tutte le problematiche connesse con la propagazione del segnale dei sistemi radio (interferenze, ostacoli fisici, ecc.).

---

<sup>8</sup> A fine 2008, le centrali prive di collegamento ad alta velocità al *backbone* erano circa 4.000 delle 10.400 centrali telefoniche di Telecom Italia.

gara, che ha condotto all'assegnazione delle licenze WiMax<sup>10</sup>. Già nel secondo semestre 2008, alcuni degli assegnatari hanno avviato la realizzazione delle reti, iniziando la commercializzazione dei servizi agli utenti finali. Complessivamente, a fine 2008 si poteva stimare che la copertura WiMax avesse raggiunto circa il 3% della popolazione italiana.

Molte (forse troppe) speranze sono riposte nel WiMax come soluzione per il problema del *digital divide*, ma occorre ricordare che, ancorché dotato di un favorevole rapporto costi/tempi/benefici rispetto alla posa di reti cablate, il WiMax sconta le medesime limitazioni tecniche evidenziate per gli altri sistemi radio (necessità di linea ottica di visibilità, larghezza di banda non garantita in presenza di numerosi utilizzatori simultanei nella medesima cella).

In termini di contributo all'accessibilità dei servizi *broadband*, si deve evidenziare come la realizzazione di reti *wireless* sia avvenuta, sostanzialmente, in quasi completa sovrapposizione con la copertura di rete fissa. La copertura delle aree in *digital divide*, da parte degli operatori che utilizzano tecnologie radio, è avvenuta in maniera selettiva, in funzione delle valutazioni di convenienza economica dei singoli operatori o privilegiando le aree in cui è stato possibile attivare partnership (non necessariamente finanziarie) con gli enti locali. Complessivamente, a fine 2008, l'incremento della copertura *broadband*, riferibile alle tecnologie *wireless*, si può stimare in circa 2 punti percentuali. Considerando una copertura lorda di rete fissa pari al 95% della popolazione (91%, se

---

<sup>10</sup> Alla gara hanno risposto 48 operatori, 29 dei quali sono stati ammessi a presentare le offerte. Il Ministero ha stabilito obblighi di copertura, che devono essere soddisfatti entro trenta mesi dall'assegnazione delle licenze, assegnando punteggi più elevati alle aree in *digital divide* per incentivarne la copertura. La gara, conclusa a fine febbraio, ha dato un risultato di 136,3 milioni di euro, cifra superiore a quanto prodotto per l'analoga procedura in Francia (100 milioni) e in Germania (60 milioni). Tra gli 11 vincitori, solo uno si propone di coprire tutto il Paese, mentre gli altri si sono suddivisi le Regioni del centro-nord e del sud. Il buon risultato economico della gara è indice dell'interesse anche di operatori regionali e locali per questa nuova possibilità di business, che in ogni caso dovrebbe migliorare il livello di competizione.

ci si riferisce alla copertura netta), l'aggiunta delle tecnologie radio consentirebbe di raggiungere una copertura *broadband* complessiva intorno al 97% della popolazione.

Anche in relazione alle reti *wireless*, indipendentemente dalla specifica tecnologia utilizzata per la realizzazione della componente di accesso, non si può trascurare il ruolo fondamentale che riveste la disponibilità di fibra ottica nella componente di *backhauling*. Infatti, solo rilegando le stazioni radio base in fibra ottica si possono garantire prestazioni elevate ad un numero crescente di utenti contemporaneamente connessi (con riferimento alle reti cellulari, questo processo è stato già avviato, sebbene con il «rilegamento» degli impianti nelle aree a maggior densità di popolazione).

Sembra, quindi, logico ipotizzare che il superamento del *digital divide* di prima generazione possa fondarsi sull'uso congiunto delle tecnologie *wired* e *wireless* (ad esempio, con la posa di fibra ottica nel *backhaul* ed il ricorso alle reti *wireless* nella componente di accesso). In tale contesto, infine, non si può trascurare il potenziale che l'utilizzo delle tecnologie satellitari può offrire al superamento del *digital divide*, soprattutto nelle situazioni orograficamente più complesse.

#### 2.4. L'evoluzione verso le generazioni successive di banda larga

Da un punto di vista strategico del Paese va considerato che la scelta delle diverse tecnologie dovrebbe tenere conto del fatto che il concetto di servizio universale potrebbe evolvere verso la banda larga di seconda generazione e che è perciò necessario progettare le reti avendo in mente questa possibile evoluzione.

Il punto cruciale è allora questo: come si finanzia l'obiettivo del raggiungimento del servizio universale, che sia realizzato con soluzioni tecnologiche a prova di futuro, che non impediscano possibilità evolutive verso velocità più elevate?

Il livello delle risorse finora destinate al superamento del *digital divide* appare insufficiente. Nella finanziaria 2007 erano stati assegnati a questo obiettivo appena 10 milioni di euro (contro i 40 destinati a sostenere lo sviluppo della tv digitale terrestre, indubbiamente importante ma meno generatrice di effetti positivi sull'inte-



ro sistema economico), sufficienti a mala pena a colmare il *digital divide* in una delle piccole Regioni italiane, come il Molise o l'Umbria. Nella Finanziaria 2008 le risorse dello Stato erano state elevate a circa 60 milioni<sup>11</sup>. In realtà le risorse complessivamente destinate alla riduzione del *digital divide* sono state più consistenti, se si considerano anche quelle destinate dalle Regioni. Complessivamente, nel periodo 2004-2008, il settore pubblico ha destinato oltre un miliardo di euro all'infrastrutturazione *broadband* (di cui circa il 50% provenienti dallo Stato, anche attraverso la controllata Infratel<sup>12</sup>, il rimanente è riferibile sostanzialmente alle Regioni, che attingono anche ai fondi Cipe. Tuttavia, non tutti i fondi pubblici sono stati effettivamente destinati alla risoluzione del *digital divide* per cittadini e imprese, essendo una parte considerevole di essi stata destinata alla realizzazione di reti a banda larga interne alla pubblica amministrazione. Inoltre, dei fondi pubblici, solo il 60% risulta già impegnato nella realizzazione di progetti specifici.

Occorre però riflettere sul fatto che, a fronte di uno sforzo finanziario sicuramente importante, gli interventi pubblici non hanno finora consentito l'annullamento del *digital divide*. Una possibile spiegazione risiede nella diversità dei modelli adottati dalle Regioni, fattore che ha probabilmente ostacolato un utilizzo più efficace dei fondi pubblici.

È proprio per evitare questa mancanza di indirizzo unitario da parte delle Regioni che il Governo ha preso delle iniziative di coordinamento<sup>13</sup> che si sono tradotte nell'avvio di piani regionali in più della metà del territorio, ma che soprattutto hanno consentito di adottare un'efficace strategia di intervento. In presenza di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, infatti, il coordina-

---

<sup>11</sup> Un decreto del Governo del maggio 2008 le ha eliminate per finanziare la riduzione dell'Ici e la detassazione degli straordinari.

<sup>12</sup> Infratel è una società di Sviluppo Italia, la cui missione, originariamente confinata alle Regioni del Mezzogiorno e successivamente estesa a tutto il territorio italiano è quella di realizzare i cavidotti e di posare la fibra spenta, cioè non attivata, e concederli in affitto agli operatori.

<sup>13</sup> Il coordinamento ha preso la forma di *Linee guida per gli interventi regionali sulla banda larga* emanate dal Comitato tecnico banda larga istituito dal Governo a fine 2006. Le Regioni si sono impegnate a pianificare i loro interventi secondo le suddette linee guida.

mento delle strategie dei due soggetti pubblici è necessario ma non sufficiente, perché va completato con il confronto con le autonome strategie degli operatori. Solo così è possibile evitare che i due percorsi, quello degli interventi pubblici e quello del mercato, si sviluppino ciascuno per la propria strada senza fare sinergia.

Nel 2009 è stato presentato dal Viceministro delle comunicazioni Paolo Romani un piano per estendere a tutta la popolazione la possibilità di accesso ad una velocità di almeno 2 Mbps, con possibilità in taluni casi di giungere a 20 Mbps. A questo fine verranno stanziati 1.471 milioni di euro in 4 anni.

A sua volta Telecom Italia aveva presentato a fine 2008 un proprio piano mirante al completamento della rete a 20 Mbps ed all'avvio dello sviluppo di una rete a larghissima banda.

### 3. La concorrenza nella rete di accesso

#### 3.1. Il ruolo della rete di accesso

A dieci anni dall'avvio del processo di liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni, il contesto competitivo si è sostanzialmente modificato, ma permangono ancora delle rigidità e delle barriere allo sviluppo della concorrenza, che sono del resto state evidenziate nella recente Review europea del settore<sup>14</sup>.

In effetti, mentre per quanto riguarda il traffico ed anche i servizi a banda larga, la quota di mercato dell'*incumbent* rimane ancora elevata (attorno al 60-65% a seconda dei servizi), pur essendosi significativamente ridotta in questo decennio, la situazione nei servizi di accesso rimane ancora caratterizzata da una quota di mercato di Telecom Italia intorno al 75-80%. Del resto le esperienze fatte dai Paesi più avanzati nello sviluppo della liberalizzazione confermano che l'ultimo tratto della rete conserva caratteristiche di monopolio naturale che tendono, se non risolte, a limitare, più o meno drasticamente, i processi di concorrenza.

---

<sup>14</sup> La *Review* della Commissione europea, che ogni anno valuta lo stato della competizione nei diversi Paesi, sottolinea che in Italia molto rimane da fare per assicurare una effettiva competizione sulla rete di accesso.

L'obiettivo di migliorare le condizioni concorrenziali, in particolare sulla rete di accesso, ha dato vita nell'ultimo anno ad un dibattito sull'opportunità di «separare» la rete di accesso, secondo modelli solo parzialmente riconducibili alle esperienze (peraltro poco numerose) condotte all'estero. L'esperienza alla quale si fa spesso riferimento, quella della Gran Bretagna, ha avuto come obiettivo proprio il raggiungimento di una effettiva «parità di accesso» tra l'operatore verticalmente integrato e gli operatori alternativi. Per raggiungere questo stesso obiettivo l'Agcom ha emanato nel 2005 una delibera che impone a Telecom di tenere separate contabilità per la gestione della rete e per l'erogazione dei servizi (separazione contabile).

Il problema della concorrenza sulla rete di accesso assume una valenza particolare in Italia per effetto dell'assenza di reti alternative (come ad esempio le reti di tv via cavo che caratterizzano in particolare alcuni Paesi del Nord Europa) e degli ingenti costi di realizzazione di una rete di accesso capillare, come dimostra anche l'esperienza fatta da Fastweb, che ha realizzato un'infrastruttura totalmente alternativa in alcune importanti aree metropolitane (per complessivi 2 milioni di potenziali utenti «passati»<sup>15</sup>), ma ha successivamente scelto di orientare la propria strategia verso l'utilizzo dei servizi di affitto all'ingrosso dell'ultimo miglio (*unbundling del local loop*)<sup>16</sup>, vale a dire utilizzando di fatto la rete di

---

<sup>15</sup> Per utenti «passati» si intendono gli edifici alla cui base arriva la rete di accesso dell'operatore, mentre per utenti collegati si intendono quelli che, avendo l'edificio «passato», chiedono un collegamento alla loro abitazione sottoscrivendo un abbonamento.

<sup>16</sup> Per *unbundling del local loop* o *ULL* (Accesso disaggregato alla rete locale) si indica la possibilità offerta dagli enti di regolazione ai nuovi entranti telefonici di richiedere al vecchio monopolista l'affitto, a prezzo equo e controllato, delle strutture fisse di accesso all'utente per fornire ai clienti i propri servizi. Propriamente si definisce *full unbundling* quello in cui il nuovo entrante si sostituisce completamente al vecchio operatore sia per servizio telefonico che Internet e *Shared Access* quello in cui l'ex monopolista mantiene il servizio telefonico ed affitta il doppino per i soli servizi Internet. In questo caso l'operatore alternativo si attesta al livello più basso dell'architettura di rete a commutazione di circuito attraverso una rete propria per la restante parte. Se l'operatore si attesta ad un livello più alto di apparati dell'*incumbent* allora si parla di affitto all'ingrosso o *wholesale*.

accesso realizzata dall'*incumbent*.

Se questa è la situazione attuale, la prospettiva della creazione di una rete di accesso di nuova generazione, la sua strategicità per lo sviluppo dei servizi innovativi e l'impatto competitivo del controllo di tale rete di accesso che potrebbe configurarsi in modo radicalmente diverso, rappresenta un ulteriore elemento di complessità del dibattito in corso nei principali Paesi europei, a maggior ragione data l'entità degli investimenti necessari per realizzare tali infrastrutture innovative sull'intero territorio (dell'ordine di alcune decine di miliardi di euro per un Paese come l'Italia). È allora evidente che ogni decisione in tale campo e le conseguenti soluzioni non devono bloccare, ma essere di stimolo, all'evoluzione ed estensione della rete di telecomunicazioni, evitando anche che, in base ad una pura ottica di mercato, si abbia un'accentuazione del problema del *digital divide* infrastrutturale.

Molto è stato scritto ed analizzato nell'ultimo anno sul tema della separazione delle reti di telecomunicazioni, in particolare in chiave economica, giuridica e di regolamentazione, ma non sempre si è affrontato in modo puntuale il tema di «che cosa separare». In particolare vale la pena di soffermarsi su due aspetti centrali:

- i possibili «perimetri» di separazione e le relative conseguenze;
- i pregi e difetti dei vari modelli di separazione.

Per il primo punto, occorre fare riferimento all'evoluzione tecnologica che la rete avrà nell'immediato futuro, sia come banda sempre più larga che come intelligenza, anche perché, come appare dai documenti Agcom<sup>17</sup>, ogni soluzione riguardante la separazione non può prescindere dal considerare quali conseguenze nascano in presenza di un'evoluzione tecnologica, non solo in pura ottica di mercato ma anche di sviluppo del nostro Paese.

Per le reti di telecomunicazioni (fisse e mobili) la fondamentale evoluzione, dopo la digitalizzazione di tutte le fonti d'informazione, è la tecnologia a commutazione di pacchetto (a «pacchetti di

---

<sup>17</sup> L'Agcom ha condotto nel 2007 una approfondita istruttoria, con consultazione pubblica, sulla separazione della rete ascoltando le argomentazioni di Telecom, degli operatori alternativi e di altri soggetti interessati. I risultati della consultazione pubblica sono disponibili sul sito dell'Autorità, mentre continua il confronto con l'operatore dominante.

bit» accompagnati, per il loro trasporto sulla rete, dall'impiego generalizzato del protocollo di comunicazione Ip). Le reti di telecomunicazioni stanno pertanto evolvendo da una struttura verticale (ossia specializzata per tipi di servizi) ad una rete orizzontale multiservizio (ossia con diverse informazioni, voce-video-dati, trasportate con le stesse tecniche su un medesimo mezzo trasmissivo) in modalità trasparente per il cliente. Le possibilità offerte dalla tecnologia di allargare sensibilmente la banda della rete di accesso creano inoltre un circolo virtuoso nei confronti di nuovi servizi a banda sempre più larga.

Una conseguenza dell'evoluzione tecnologica sopra accennata – che si identifica nella futura rete Ngn (*Next Generation Network*)<sup>18</sup> – è anche la rottura della catena del valore che definiva il modello classico di un operatore di telecomunicazioni, con conseguente maggiore disponibilità ad affrontare la problematica della separazione della rete d'accesso. Nelle strutture di rete moderna, infatti, la parte centrale (*core network*) è quella maggiormente legata ai servizi forniti dagli operatori, mentre l'ultimo miglio (*access network*) è privo di particolare intelligenza anche se è il segmento più costoso dell'intera rete, a causa della sua capillarità. Pertanto, poiché in futuro lo strato di connettività sarà sempre più disaccoppiato da quello del servizio, dovrebbe risultare più semplice che in passato, almeno in linea di principio, spostare la pressione competitiva sui servizi anziché sulla proprietà delle infrastrutture.

### 3.2. I parametri di riferimento per la separazione

Il termine «separazione» della rete è stato mantenuto volutamente alquanto indeterminato perché le strategie possibili sono

---

<sup>18</sup> Questa è la definizione di Ngn data in ambito Ce: «A packet-based network able to provide telecommunication services and able to make use of multiple broadband, QoS-enabled technologies, and in which service-related functions are independent from underlying transport-related technologies. It enables unfettered access for users to networks and to competing service providers and/or service of their choice. It supports generalized mobility which will allow consistent and ubiquitous provision of services to users».

molteplici ed ognuna di esse presenta pregi e difetti.

Il perimetro della rete da separare – che comporta considerazioni di carattere tecnico e gestionale – è elemento essenziale dell'analisi e premessa indispensabile alle forme di *governance* possibili per la separazione.

Poiché nel caso delle telecomunicazioni di rete fissa il segmento che possiede il carattere di «collo di bottiglia» per i processi concorrenziali – nonché di criticità per il *digital divide* – è certamente quello terminale ossia dell'accesso all'utente, occorre chiarire la sua configurazione, sia nel tipo attuale di reti («vecchie») sia in quelle future («nuove»).

La struttura delle reti attuali è sostanzialmente costituita da tre livelli, via via più periferici e quindi più capillari e da un sistema centralizzato:

- la rete di trasporto (*backbone*) per le comunicazioni a grande distanza con informazione «affasciate» che viaggiano su un unico supporto pregiato (fibra ottica);

- la rete di giunzione (*backhaul*) che collega le centrali alla rete di trasporto e su cui viaggiano multiplati (cioè affasciati) i segnali della rete di accesso;

- la rete d'accesso (*local loop*) che collega i singoli utenti finali alla centrale, con infrastrutture dedicate;

- il sistema (*hardware* e *software*) di supervisione e controllo generale di tutta la rete.

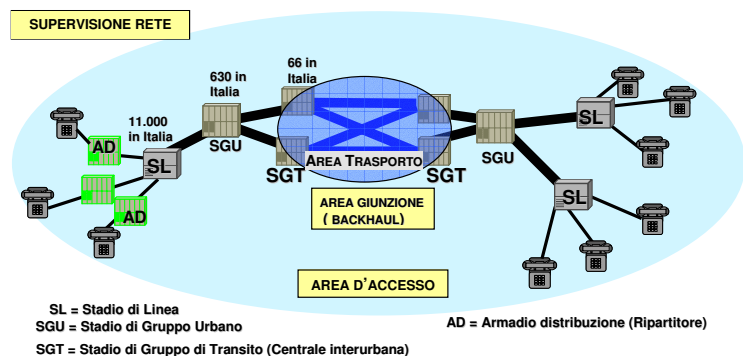
La rete presenta una crescente capillarità andando verso l'utente, cioè dal trasporto verso l'accesso, ed è questa caratteristica che rende onerosa, per gli operatori alternativi la duplicazione della rete di accesso. Pertanto, mentre esistono reti in concorrenza nelle tratte di trasporto e di giunzione, nella rete di accesso, a parte alcune tratte realizzate da Fastweb in fibra ottica, gli operatori alternativi fanno attualmente essenzialmente ricorso alla rete dell'*incumbent* attraverso l'affitto dell'ultimo miglio (*unbundling* del *local loop*) o altri servizi acquistati all'ingrosso da Telecom. Questa scelta strategica degli Olo<sup>19</sup> dà luogo talvolta a degli inconvenienti.

---

<sup>19</sup> Olo sta per *Other Licensed Operators*, cioè operatori alternativi all'*incumbent*.

ti da essi lamentati, derivanti dalla gestione congiunta (ad esempio in termini di manutenzione) di tratti di rete da parte loro e di Telecom, dalla necessità di coordinarsi per l'attivazione o rescissione dei clienti, dalla minor visibilità che essi hanno sui dati del proprio traffico. Tuttavia essa è certamente razionale da un punto di vista degli investimenti che evita loro di fare e viene scelta proprio per questo motivo.

**Fig. 1 – I quattro segmenti della rete attuale di telecomunicazioni**



Passando ora alle considerazioni relative al possibile perimetro da individuare, si può distinguere, solo per chiarezza espositiva, tra situazione attuale e situazione futura della rete, anche se è a quest'ultima che occorre fare riferimento per le corrette soluzioni da adottare per la separazione della rete.

Fotografando la situazione attuale<sup>20</sup>, il perimetro di separazione della rete potrebbe essere chiaramente identificato con la rete di accesso, cioè con la sezione della rete a cui gli Olo si attestano in caso di loro richiesta di *full unbundling*.

<sup>20</sup> L'esame della situazione attuale nel campo delle reti di telecomunicazioni fisse è anche utile per il confronto con altre reti (energia, gas, ecc), in cui non si intravedono evoluzioni del tipo di quelle in atto nelle reti di accesso degli utenti di telecomunicazioni.

È comunque opportuno, anche sulla base delle esperienze internazionali e delle specificità del contesto competitivo nazionale, porsi l'interrogativo se un perimetro più ampio di quello scelto, ormai alcuni anni fa, nel Regno Unito (accesso e *backhaul*) sarebbe auspicabile. In particolare, potrebbe essere opportuno introdurre nel perimetro i sistemi di supervisione e controllo della tratta d'accesso, affinché tutti gli operatori abbiano, per il traffico di propria competenza, lo stesso livello di conoscenza e visibilità dello stato della rete.

Il problema del perimetro si complica notevolmente tenendo conto, come è giusto fare, delle evoluzioni future della rete proiettata verso la nuova struttura Ngn. In particolare, a livello di strato fisico, occorrerà considerare le scelte tecniche che verranno fatte a livello del segmento di accesso<sup>21</sup>. Semplificando al massimo, si può dire che le alternative sono tra un segmento di accesso realizzato completamente in fibra ottica, dalla centrale fino all'utente, ed un segmento in cui, ad un primo tratto in fibra, vicino alla centrale, si accompagna un secondo tratto, verso l'utente, realizzato ancora con il doppino in rame o via radio. Ad oggi la soluzione prospettata da Telecom appare la seconda (almeno per la maggior parte degli accessi), ma la scelta non è ancora definitiva e le prime realizzazioni in corso nei centri urbani prevedono ad esempio il raggiungimento degli edifici direttamente in fibra ottica.

Il punto fondamentale è che più il controllo dell'*incumbent* si sposta verso l'utente, più riesce difficile per i concorrenti offrire i propri servizi sulla restante parte della rete di accesso in un regime paritario con esso. Se poi si arrivasse alla realizzazione di una rete del primo tipo, nella quale la fibra ottica di Telecom Italia arrivasse direttamente in casa dell'utente, nessuna parte della rete di accesso potrebbe essere separata e le possibilità per gli operatori alternativi di offrire i propri servizi richiederebbe di realizzare gli stessi investimenti dell'*incumbent*, ovvero di negoziare un servizio di affitto all'ingrosso. È chiaro che questa soluzione riproporrebbe tutti i rischi di disparità di trattamento con le divisioni servizi di Telecom Italia che la delibera Agcm del 2005 ha tentato di evi-

<sup>21</sup> Comunemente indicato come *Next Generation Access Network* (Ngan).

tare, in un contesto però totalmente diverso in quanto si tratterebbe di un rete di nuova costruzione, realizzata in regime di concorrenza da un soggetto privato.

Per tutto quanto detto sopra, al fine di un orientamento su «cosa» separare, si presentano pertanto diverse alternative che contraddistinguono il possibile perimetro nel caso di rete Ngan. Esse vanno dal separare solo il tratto più esterno (dall'armadio ripartitore alla presa di utente), oppure l'intero segmento di accesso a partire dalla centrale, o ancora l'includere la rete di giunzione e/o il sistema di supervisione.

### 3.3. I diversi modelli possibili

Definito il perimetro che si ritiene debba garantire, secondo le considerazioni del precedente paragrafo, il problema si sposta su quali possano essere i meccanismi per garantire che tutti i fornitori di servizio (Telecom Italia e gli Olo) siano posti su uno stesso piano economico per l'accesso e per la rapidità di attivazione e erogazione dei servizi.

Oltre alla già citata separazione contabile oggi esistente, che ha dato risultati non del tutto soddisfacenti per le difficoltà di controllo da parte di Agcm – i tre possibili modelli di separazione per la rete dell'ex monopolista da considerare sono, qualunque sia il perimetro scelto, 1) separazione funzionale, 2) separazione societaria, 3) separazione proprietaria – che prevedono una crescente disarticolazione nell'integrazione verticale e nella *governance*, ma anche difficoltà e complessità di realizzazione pratica.

Il primo modello è quello dalla separazione funzionale, intendendo con tale termine la nascita di una Divisione o *Business Unit* (Bu) separata per la gestione, sviluppo e fornitura dei servizi, facente capo allo stesso *incumbent*.

Secondo una caratterizzazione dell'Agcm, la separazione funzionale può essere definita come una serie coordinata di misure organizzative e comportamentali che vengono assunte dall'ex-monopolista su base volontaria (impegni) o per via regolamentare (con conseguente assetto e comportamenti molto vicini a quelli di una società separata).

Tale Divisione dovrebbe operare con un'accurata contabilità

separata (più trasparente e corretta nella formazione dei prezzi di quella già oggi in atto) e con un'indipendenza di giudizio e di strategia rispetto alle restanti *Business Unit* del corpo societario dell'*incumbent*. Affinché ciò possa realmente avvenire, occorre però sviluppare la proposta con accorgimenti relativi alla *governance* che non sono tipici delle normali strutture divisionali aziendali presenti nel nostro Paese e possono richiedere l'introduzione di complessi processi organizzativi.

Il tipo di soluzione funzionale sopra citato e le relative articolazioni di *governance* fanno, infatti, riferimento all'esperienza della soluzione *Openreach* adottata nel Regno Unito.

Il secondo modello, quello della separazione societaria consiste nella creazione di una società separata per la rete d'accesso (intesa nella sua definizione legale) che, a sua volta, può essere a controllo totale o maggioritario dell'*incumbent*.

Una società a controllo totale di Telecom Italia non differirebbe sostanzialmente dal tipo di struttura divisionale sopra richiamata ed avrebbe lo svantaggio di costi e tempi più lunghi per effetto del necessario scorporo di *asset* societari. Viceversa, nel caso di accettazione da parte dell'*incumbent* della presenza di altri azionisti in minoranza significativa, quali gli altri operatori oppure un operatore specializzato di rete, ovvero un misto delle due soluzioni, potrebbe essere assicurato un controllo più efficiente sui parametri sensibili alla concorrenza ed inoltre una significativa condivisione delle politiche e delle scelte di investimento.

Il terzo modello è quello di una vera e propria separazione proprietaria in cui cioè nasce una società della rete gestita esclusivamente da un operatore di rete, ovvero con il coinvolgimento degli operatori che lo desiderano, senza tuttavia che l'*incumbent* risulti mai in posizione maggioritaria od azionista di riferimento.

In linea teorica, una struttura di tale natura, se associata ad un perimetro ampio, che comprenda anche la rete di giunzione e il sistema di supervisione, potrebbe estendersi ulteriormente ad una rete di trasporto per offrire un servizio *end to end* a *service provider* interessati ad offrire propri servizi senza disporre di proprie infrastrutture di rete. Verrebbe così a configurarsi un soggetto operatore di rete con totale autonomia e con la possibilità di attrarre capitali d'investimento mirati esclusivamente al business

dei servizi di rete ed alla loro evoluzione.

Come si vede, le variabili che entrano in gioco nel definire il modello di separazione sono molteplici: il perimetro da separare (se troppo piccolo vanificherebbe gli obiettivi, se troppo ampio sarebbe assai oneroso per l'*incumbent*), il ruolo che manterrebbe l'*incumbent* (se di proprietà totale o parziale), le garanzie da offrire, nelle diverse soluzioni, agli operatori alternativi.

In base a quanto detto finora, quale che sia il modello di separazione scelto, le garanzie che dovrebbero essere richieste all'*incumbent* nell'offrire a tutti gli operatori un servizio di rete su base effettivamente paritetica, e nella conduzione economica della *Business Unit* della rete dovrebbero essere:

- adeguato perimetro di riferimento, inclusivo anche di sistemi di supervisione, degli apparati interessati al *wholesale* e della struttura per la manutenzione della rete di competenza;

- prezzo effettivo d'accesso uguale per tutti sulla base dei costi effettivi (costi fissi di struttura, costi proporzionali di manutenzione ed ammortamenti degli apparati), nonché comprensivi di un margine per remunerare i costi del nuovo capitale/indebitamento indispensabile per gli investimenti in quella parte di Ngn, qualora inclusa nella «separazione»;

- appropriato ed efficace controllo che i margini netti della nuova *Business Unit*, oltre la quota di giusta remunerazione della frazione di capitale Telecom Italia attribuibile alla stessa, vengano pianificati ed effettivamente spesi per i nuovi investimenti e non vadano a finanziare altre *Business Unit* del mercato dei servizi Telecom Italia.

Le *authority* competenti dovrebbero naturalmente farsi garanti dell'attuazione di questo modello. Allo stato attuale si pone tuttavia il problema dei poteri di Agcm che sono assai più limitati di quelli del regolatore inglese Ofcom e della stessa Agcm nel sancire penali ed imporre correzioni di tiro, nel caso in cui il perseguimento degli obiettivi prefissi di *equal access* per tutti gli operatori di servizi non fosse adeguatamente seguito.

Per contribuire al dibattito in atto, si prospettano di seguito i punti di forza di debolezza delle diverse soluzioni di *governance*.

I pregi della soluzione funzionale sarebbero:

- ragionevole possibilità di accettazione da parte di Telecom

Italia anche in vista di una possibile contropartita nel rilassamento di alcuni dei vincoli asimmetrici oggi imposti da Agcm;

- ragionevole certezza di una rapida attuazione della soluzione, parametro di particolare importanza per non bloccare gli investimenti di Telecom Italia e degli altri operatori;

- presenza di un *board* di controllo indipendente che potrebbe dare ragionevoli garanzie che gli investimenti per la Ngn, finanziati anche dai margini della società, possano andare a vantaggio di tutti e che il piano di evoluzione tecnologica della rete sia, almeno in parte, condiviso con gli Olo;

- attitudine a farsi carico, per ragioni storiche e per un'automatica suddivisione dell'onere tra tutti gli operatori, dei problemi di *digital divide*.

I difetti della soluzione funzionale sarebbero, viceversa, essenzialmente i seguenti:

- dubbi sull'effettiva capacità da parte del *board* indipendente di accedere ai dati economici necessari per la definizione ed il controllo dei prezzi da fissare per i servizi di rete forniti (*wholesale* e *retail*);

- peso preponderante di Telecom per le decisioni sul piano di sviluppo degli investimenti Ngn;

- scarsa spinta imprenditoriale, con conseguente perdita di efficienza e corrispondente aumento dei costi di transazione<sup>22</sup>, in quanto una tale struttura agirebbe praticamente in un regime di monopolio di fatto e disincentiverebbe investimenti alternativi di tipo infrastrutturale.

Anche il caso di una società a controllo maggioritario Telecom Italia può farsi rientrare in tale tipologia e varrebbero considerazioni del tutto simili, a parte una maggiore garanzia di corretto funzionamento. Tuttavia, a parte dare per scontata una disponibilità di Telecom Italia a tale soluzione, i tempi necessari allo scor-

---

<sup>22</sup> L'opinione della Fcc, il regolatore americano, è che, nonostante il maggior costo (privato e sociale) di breve periodo generato da una separazione proprietaria dell'ex operatore dominante, la concorrenza si sviluppa in modo molto più marcato nei segmenti in cui le imprese competono ad armi pari, con notevoli benefici anche per i consumatori.

poro e valutazione degli *asset* e le relative trattative sarebbero certamente lunghi e complessi con la conseguenza di ritardare gli investimenti nella Ngn e di trascinare l'attuale insoddisfacente situazione di competizione nel segmento d'accesso della rete.

La separazione proprietaria presenterebbe i seguenti pregi:

- piena rispondenza agli obiettivi di *network neutrality*;
- possibilità della nuova società di caratterizzarsi come punto di aggregazione naturale degli interessi di tutti e quindi anche come ricettore ideale di eventuali forme di partecipazione pubblica, specie se finalizzate al superamento del *digital divide*;
- punto di attrazione per il conferimento di strutture già realizzate da altri operatori (per esempio le diverse strutture regionali).

A fronte di tali vantaggi, i difetti di tale soluzione sarebbero di una certa portata:

– difficoltà di accettazione da parte di Telecom Italia di una soluzione così drastica a meno che non sia spinta per altri interessi a far cassa per ridurre il suo eccessivo indebitamento;

– tempi molto lunghi di realizzazione, per le oggettive necessità di valorizzazione economica degli *asset* e per le trattative con i potenziali azionisti con possibile conseguente blocco degli investimenti;

– rischio di far passare la rete sotto il controllo di investitori stranieri;

– pericolo di scarsa innovatività in un settore, quale la banda larga, dove lo sviluppo dei servizi è condizionato ed interagisce con le tipologie delle infrastrutture

– nascita di una società privata a carattere monopolistico, con forte attitudine al recupero dell'investimento effettuato e scarsi mezzi aggiuntivi per nuovi investimenti. Probabile propensione scarsa o nulla a farsi carico dei problemi di *digital divide* e rischio che, nonostante alcuni paletti iniziali che le potrebbero essere imposti, la società potrebbe, tra un certo numero di anni, entrare anche essa nel mercato dei servizi creando un deleterio circolo vizioso.

In definitiva, il tema «rete» relativo a se, cosa e come separare, più che come regola astratta va visto come strumento per perseguire degli obiettivi nelle concrete e attuali condizioni di ciascun Paese, e va considerato nelle sue interrelazioni, positive e negati-

ve, con le tematiche dello sviluppo delle nuove reti, alle quali è dedicato il capitolo che segue.

#### 4. La strategicità delle reti di nuova generazione

##### 4.1. Uno scenario nuovo: la Next Generation Network (Ngn)

Anche se la percezione può essere di un processo innovativo focalizzato sulle tecnologie mobili, dobbiamo prendere atto che è già avviata una potente fase di innovazione anche nelle telecomunicazioni fisse.

In realtà, la vita di queste due facce delle moderne telecomunicazioni è e sarà sempre più strettamente legata. In prospettiva la rete sarà la stessa, nel senso che si tratterà di portare il più vicino possibile la fibra all'utente, che poi potrà essere connesso con la fibra e/o con un collegamento *wireless* (evidentemente obbligatorio nel caso si trovi in movimento). Questa prospettiva fa subito giustizia della semplicistica e rischiosa contrapposizione tra telecomunicazioni fisse e mobili. Si tratta di costruire la nuova tipologia di rete (Ngn) che dovrà sfruttare il massimo di sinergia tra le due tecnologie.

Se lo sviluppo delle telecomunicazioni mobili richiede un'intelligente e preveggente politica delle frequenze, il secondo, quello delle telecomunicazioni fisse, richiede significativi investimenti infrastrutturali. Si tratta in estrema sintesi di sostituire i cavi e i dop-pini di rame con la fibra ottica.

Dopo oltre 140 anni di monopolio pubblico o privato, tipico dei settori infrastrutturali, a fine anni '90 nei Paesi industrializzati (nel Regno Unito oltre un decennio prima) si è liberalizzato il settore delle telecomunicazioni per trarre il massimo valore dal potente sviluppo delle tecnologie digitali, percepito così rapido e dirompente da provocare anche la breve fase della «bolla» della *New Economy* (sgonfiatasi però a marzo del 2000). Questo percorso (liberalizzazione e, nel caso italiano, completa privatizzazione dell'operatore dominante) ha innescato, tra le altre cose, delle discontinuità ed altre ne sta innescando, che costringono a riflettere sul modo per affrontarle. In questa parte del rapporto verrà affrontato un tipico tema di politica industriale, consistente nel

decidere in quali tempi e con quali risorse avviare la costruzione della nuova rete a banda ultralarga, sull'esempio di ciò che stanno realizzando molti altri Paesi industrializzati.

#### 4.2 La banda larga su rame (1° e 2° generazione)

Come si è accennato, la principale discontinuità tecnologica, che ha preso il nome di banda larga, si è potuta sviluppare nei primi dieci anni di liberalizzazione grazie alla tecnologia Adsl, che consente di allargare la banda trasmessa utilizzando il vecchio doppino di rame che collega le case alla centrale di commutazione più vicina. I tentativi di portare la fibra fino alle case sono stati nel corso degli anni abbandonati perché richiedevano investimenti troppo elevati e ritorni troppo lunghi ed incerti. Infatti da una parte era già evidente la rapida discesa dei ricavi e dei margini della telefonia fissa e dall'altra non erano noti i nuovi servizi in grado di sfruttare la banda installata.

Ad oggi quindi in Italia, i circa 11,3 milioni di accessi a banda larga di fine 2008 sono al 97% realizzati in tecnologia Dsl. Come è stato sopra illustrato, a partire dal 2003 si è evidenziato il cosiddetto *digital divide*, dovuto al fatto che liberalizzazione e privatizzazione portano gli operatori a concentrare gli investimenti nelle aree maggiormente remunerative.

In questo modo viene meno lo slogan storico delle telecomunicazioni «noi annulliamo la distanza e rendiamo indifferente la vostra localizzazione» e questo significa che si sta deteriorando il concetto e la realtà di servizio universale al quale il modello di business precedente (operatore monopolista e tariffe elevate) ci aveva abituato.

La percezione della realtà oggettiva del *digital divide* non è stata rapida. In Italia il mercato della banda larga ha avuto inizio nel 2001 con 300.000 accessi ed il *digital divide*, percepito nel 2003, solo da due anni ha assunto un suo spessore politico, economico e sociale per altro non ancora adeguato alla sua vera realtà prospettica.

Per contribuire alla presa di coscienza dello spessore del problema è quindi opportuno valutare quali sarebbero gli investimenti necessari per colmare il *digital divide* delle diverse genera-

zioni di banda larga. Si articolerà quindi questa riflessione in due fasi: il medio periodo, relativo alla eliminazione del *digital divide* di prima e seconda generazione, e il lungo periodo, relativo al superamento del *digital divide* che si creerà di terza generazione. Come si vedrà più oltre, tra le due fasi vi è infatti una importante discontinuità tecnologica ed economica.

#### 4.3. La questione «rete» nelle due diverse fasi

La questione «rete» ed il relativo dibattito sviluppatosi in Italia su questioni quali il suo eventuale scorporo e passaggio ad un diverso regime proprietario, con un crescendo negli ultimi due anni, sono il risultato della presa d'atto di quattro problemi:

- 1) la volontà di sviluppare ulteriormente la competizione sul mercato italiano delle telecomunicazioni;
- 2) l'indebitamento di Telecom Italia derivante dalla sua privatizzazione e dai successivi passaggi di proprietà, e la conseguente carenza di risorse per lo sviluppo;
- 3) l'evidenziarsi del fenomeno del *digital divide* e quindi la preoccupazione di non poter garantire un servizio universale a banda crescente;
- 4) la preoccupazione che il Paese non possa disporre, in parallelo agli altri Paesi, della rete Ngn che richiede elevati investimenti con ritorni lunghi, tipici delle infrastrutture con estensione capillare.

L'accavallarsi di questi quattro problemi, la storica difficoltà a capire ed affrontare le problematiche del settore telecomunicazioni, la più recente ansia che il Paese perda la possibilità di disporre delle necessarie infrastrutture di telecomunicazioni, ha portato ad individuare nella «separazione della rete», in particolare «societaria e proprietaria», di Telecom Italia, la soluzione contemporanea di tutti e quattro i problemi.

Al di là dei tempi e della complessità di questa soluzione, il fatto vincolante di cui prendere atto è che la rete di cui si parla è l'*asset* pregiato di un'azienda totalmente privata. Quindi qualsiasi ipotesi più o meno articolata, non può che essere il risultato di una negoziazione tra l'Agcm e Telecom Italia. E quindi inevitabilmente deve avere alla base un dato di convenienza per gli azioni-



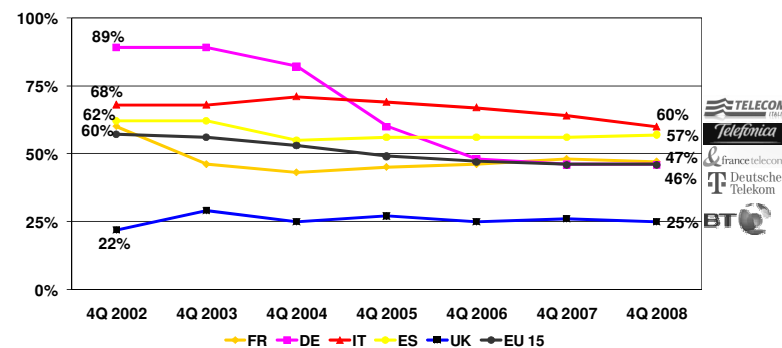
sti di Telecom Italia. La soluzione quindi deve trovare valide motivazioni nell'evoluzione più generale del modello di business dei grandi operatori di telecomunicazioni e nelle problematiche che caratterizzano più specificatamente la situazione di Telecom Italia e cioè l'indebitamento e la ricerca delle risorse per lo sviluppo sia in ambito nazionale che internazionale.

Sulla base di quanto fin qui esposto sembra più corretto considerare tre problemi (livello della competizione, stato dell'*incumbent* e *digital divide*/servizio universale) nelle due distinte fasi prima descritte e cioè la fase del rame e la fase della «fibra» e questo perché l'installazione della fibra nella rete di accesso, prevista dalla Ngn, rappresenta la vera, grande e potente discontinuità.

Nella fase della banda larga su rame, parlare infatti di «separazione societaria e proprietaria della rete» per risolvere i tre problemi: sviluppo della competizione, servizio universale e risorse di Telecom Italia, sembra oggettivamente eccessivo.

Infatti, per quanto riguarda la competizione, secondo gli ultimi dati dell'Unione europea (14° Implementazione Report), la quota dell'*incumbent* italiano nell'accesso, a metà 2008, era dell'82%, contro l'84% di France Telecom, l'81% di Deutsche Telekom, il 78% di Telefonica, il 79% di British Telecom ed una media europea dell'81%. Se ci riferiamo agli accessi a banda larga, la quota degli operatori si modifica nettamente. Infatti, sempre secondo i dati dell'Unione europea, a fine 2008 la quota *broadband* di Telecom Italia era del 60%, contro il 57% di Telefonica, il 47% di France Telecom, il 46% di Deutsche Telekom, il 25% di British Telecom ed una media UE del 46%. Nella fase del rame il livello della competizione è il risultato, tuttora in evoluzione, dell'interazione tra l'evolvere della regolamentazione e lo sviluppo degli operatori alternativi.

Fig. 2 – Quota di mercato sugli accessi *broadband* degli *Incumbent* europei (dicembre 2008)



Fonte: Elaborazioni Between su dati Ue – 2009

La separazione funzionale promossa da British Telecom tramite *Openreach* sembra essere un modello valido e condiviso, che garantisce un'adeguata competizione anche in questo momento di transizione tra la fase del rame e la fase della fibra. Anche *Open Access*, promossa da Telecom Italia, sembra andare nella stessa direzione di *Openreach*.

Per quanto riguarda una possibile definizione di servizio universale come soluzione del *digital divide*, definizione calibrata sulla banda larga di prima generazione, risulta ormai abbastanza definito il modello con cui far convergere risorse private e pubbliche nazionali e locali, attraverso accordi Stato-Regioni-Operatori. La situazione di Telecom Italia, infine, non è tale da giustificare in questa fase del rame l'alienazione del suo principale *asset* per affrontare i problemi indicati. La separazione della rete darebbe comunque un contributo in tempi non compatibili con l'obiettivo dato.

Per queste considerazioni la separazione societaria o addirittura proprietaria della rete attuale dell'*incumbent* risulta una misura sovradimensionata rispetto agli obiettivi dati.

#### 4.4. *La vera discontinuità*

Dove i tre problemi prima enunciati assumono diverso spessore è nel passaggio dalla fase del rame a quella della fibra e cioè nel momento in cui si deve realizzare il progetto Ngn2 stimato in circa 15 miliardi e quindi mettere mano più profondamente alla rete riorganizzandone anche l'architettura. Un impegno economico di tale entità è infatti necessario poiché viene messa in discussione l'intera architettura di rete preesistente, l'intelligenza di rete (apparati attivi) viene spostata verso il cliente finale e la rete in fibra ottica raggiunge non più solo le centrali, ma da queste le abitazioni.

È di fronte a questo progetto e alle sue dimensioni e caratteristiche che i tre problemi assumono spessore e difficoltà tali da richiedere soluzioni fino ad oggi ritenute impensabili perché troppo complesse e scardinanti i tradizionali modelli di business. I tre problemi si trasformano infatti in tre domande precise:

1) come è possibile garantire anche in Italia l'estensione della nuova rete Ngn in tempi ragionevoli per evitare un profondo ed eccessivamente lungo *digital divide* che potrebbe essere dirompente e portare a discriminazioni e delocalizzazione?

2) come può Telecom Italia, l'*incumbent* italiano, (che a differenza di France Telecom e di Deutsche Telecom non ha più partecipazione di capitale pubblico) disporre delle risorse necessarie per garantire al Paese la realizzazione della nuova rete?

3) come è possibile e compatibile con l'esigenza di passare anche in Italia alla banda ultralarga, garantire un elevato livello di competizione sui servizi?

Che in questo passaggio vi sia un'oggettiva e rilevante discontinuità lo conferma quanto sta accadendo nei vari Paesi industrializzati.

Negli Usa la Fcc, l'*authority* americana, ha deciso che, considerata la presenza dei *cable operators* come competitori, se un operatore di telecomunicazioni stende la fibra non ha l'obbligo di garantire il passaggio agli altri operatori. In Germania Deutsche Telecom, con l'appoggio del governo, ha sostenuto che oltre i 20 Megabit non si tratta di telecomunicazioni ma di un nuovo mercato e quindi vale l'approccio americano. In Francia si sta lavorando per una condivisione tra operatori per la realizzazione delle infra-

strutture passive.

Queste diverse impostazioni indicano che tutti i principali Paesi stanno cercando la soluzione ad un problema nuovo ed oggettivo, segnalando comunque che il principale obiettivo è garantirsi la realizzazione della nuova rete, disposti per questo a rivedere se del caso l'intero schema di gioco anche regolamentare.

L'Italia deve trovare una sua soluzione sapendo che ha oggettivamente almeno tre caratteristiche-problemi in più:

– Telecom Italia non solo è completamente privatizzata a differenza di France Telecom e di Deutsche Telecom, ma ha come azionista al 10% Telefonica;

– In Italia non esistono *cable operators* e questo fa la differenza rispetto agli Usa ma anche a Germania e Regno Unito;

– L'*incumbent* nazionale ha una quota rilevante di mercato ma ha anche oggettivi problemi di risorse.

#### 4.5. *Lo scenario dei rischi*

Il primo grande rischio è che l'approccio italiano al progetto Ngn sia caratterizzato da:

– non comprensione del progetto e del suo valore per il sistema, con prevalenza quindi degli interessi di parte e di breve periodo;

– non presa d'atto dei vincoli e quindi non scelta delle soluzioni adeguate per realizzare il progetto;

– non avendo una propria impostazione, subalternità alla nuova regolamentazione europea in corso di aggiornamento che sarà influenzata dagli obiettivi e dagli interessi degli altri Paesi che hanno situazioni, caratteristiche e strumenti diversi;

– non omogeneità sul territorio di tempi, modelli e soluzioni che porterà ad un'Italia a banda ultralarga sempre più a macchie di leopardo, con un mercato di servizi pubblici e privati in rete sempre più disomogeneo.

Il rischio è che, mentre gli altri Paesi industrializzati hanno già avviato o avvieranno la realizzazione di un piano *ultrabroadband*, l'Italia non capisca la discontinuità, sottovaluti il valore del progetto e, non disponendo di un forte operatore *incumbent* e di una forte offerta di Ict, ne sottovaluti anche i rischi, e nel nome di un'interpretazione semplicistica della scelta del mercato e della

competizione, inizi ad accumulare un ritardo che non sarà più recuperabile<sup>23</sup>.

L'ipotesi più realistica ma anche peggiore è che il progetto venga avviato tranquillizzando tutti, ma con incertezza, tempi troppo lunghi e massimizzando il periodo transitorio dalla fase del rame alla fase della fibra.

Il primo ad avere effetti negativi sarà l'*incumbent* stesso perchè non potrà sfruttare appieno l'ottimizzazione dei costi di gestione che la rete Ngn consente. Dovrà inoltre garantire più a lungo la qualità della rete di accesso in rame. Sul fronte dei ricavi, tenuto conto che l'85% si riferisce al mercato italiano, questo significa che la lentezza di estensione della nuova rete ridurrà a lungo il suo mercato potenziale per i nuovi servizi.

Ma anche famiglie, imprese e pubbliche amministrazioni ne ricaveranno difficoltà e svantaggi. Se come è ragionevole ritenere, la banda ultralarga consentirà la realizzazione di applicazioni e servizi molto innovativi e tali da rivoluzionare comportamenti e cultura di individui e imprese, è evidente che la sua non disponibilità per un periodo lungo creerà una oggettiva discriminazione tra famiglie e imprese di tutti i settori produttivi e di servizi.

Nel corso degli ultimi anni le collettività e i responsabili politici locali hanno preso atto del *digital divide* di prima generazione e dei relativi rischi. In questa fase la differenza è sostanzialmente la diversa velocità con cui è possibile «scaricare» contenuti da Internet. Nel caso della Ngn la differenza sarà di applicazioni, contenuti e servizi ad alto valore aggiunto che potranno essere offerti e quindi sarà di un ordine di grandezza superiore. È evidente che la politica non potrà accettare a lungo questa discriminazione ed il rischio di costosi fenomeni di delocalizzazione.

---

<sup>23</sup> All'inizio degli anni '80 si era già verificato un rallentamento degli investimenti sulla rete di telecomunicazioni dovuto ai bilanci in tribunale dell'allora Sip. Qualche anno dopo, nel 1987, la Stet fu costretta a lanciare il Progetto Europa che prevedeva per 4 anni il raddoppio degli investimenti annui da 5.000 a 11.000 miliardi di lire per recuperare il gap creatosi rispetto agli altri Paesi. Oggi un'operazione di recupero di questo tipo non sarebbe più possibile, considerate le scarse risorse di cui dispone l'*incumbent*.

Il terzo soggetto che risentirà negativamente di questo lento ed incerto procedere della realizzazione del progetto *ultrabroadband* è la filiera Ict. Una crescita troppo lenta del mercato di apparati, sistemi, *software* e servizi legati all'*ultrabroadband* rischia di far fare un ulteriore passo indietro alle sue potenzialità, perchè ridurrà inevitabilmente le dimensioni, la qualità e la dinamica del mercato italiano rispetto agli altri mercati.

Già l'Italia soffre di un gap di informatizzazione, ma un passaggio all'*ultrabroadband* «lento, lungo e disomogeneo» rischia di non suscitare l'attenzione degli operatori di business dei vari settori. Essere viceversa costretti a pensare allo sviluppo del proprio modello di business nell'era della banda larga perchè tutti i propri *competitor* lo possono fare, è una motivazione forte.

La velocità di creazione di una cultura di business sulla piattaforma *ultrabroadband* sarà la grande differenza tra sistemi Paese nei prossimi anni. La disponibilità della nuova rete è condizione necessaria anche se non sufficiente perchè ciò si verifichi.

#### 4.6. Lo scenario delle opportunità

In un Paese di 8.100 Comuni con un'orografia complessa ed una strutturale difficoltà a realizzare le infrastrutture «pesanti» come strade e autostrade, ponti e ferrovie, porti ed aeroporti, l'obiettivo di ridurre la distanza deve essere preso in carico dalle telecomunicazioni che sono un'infrastruttura leggera e per le quali la «riduzione della distanza» è la ragion d'essere.

Allargare la banda consente di «allungare la coda». L'espressione *the long tail*, coniata da Chris Anderson, descrive alcuni modelli economici e commerciali di distribuzione della ricchezza, secondo cui i prodotti a bassa richiesta e di ridotti volumi, possono collettivamente occupare una quota di mercato equivalente o superiore a quella dei pochi *bestseller*. Il modello della *Long Tail* è destinato a travalicare il contesto della distribuzione e ad essere applicato a qualunque contesto commerciale. Con la disponibilità pervasiva di infrastruttura a banda larga e un sempre maggiore uso da parte di privati e imprese della rete, si potranno promuovere, sul mercato globale, le innumerevoli nicchie di eccellenza che caratterizzano il sistema produttivo italiano, aiutando il Paese

a costruirsi una rete di relazioni globali.

La sfida forse più grande per un Paese come l'Italia è quella di affrontare il suo cronico ritardo nell'alfabetizzazione informatica, che si estrinseca sia nei comportamenti di consumo di famiglie e individui che in quello della miriade di piccole e medie imprese che contraddistinguono il nostro sistema produttivo. Per evitare, quindi, che si crei un'Italia a più velocità è necessario considerare le reti una *essential facility*, investendo in infrastrutture, formazioni e incentivazioni alle migrazioni digitali.

Aziende ed università italiane detengono conoscenze e competenze a livello di *leadership* mondiale nelle tecnologie ottiche che sono in continua evoluzione sia in termini di banda che in termini di soluzioni di rete.

Infine, definire come servizio universale l'accesso alle reti a banda larga e progressivamente a banda ultralarga, supporterebbe la fornitura di altri servizi universali a costi ridotti e sarebbe una condizione necessaria per costruire la *digital prosperity* che caratterizzerà i prossimi anni.

#### 4.7. La questione rete nella fase della fibra

È con riferimento alla discontinuità tecnologica, a quanto stanno facendo e decidendo i principali Paesi industrializzati, alle nostre caratteristiche e agli scenari di rischi ed opportunità che il tema «reti di telecomunicazioni» va inquadrato ed affrontato in modo estremamente nuovo, libero da interessi di breve termine e da schemi vecchi. Si tratta infatti di realizzare per la prima volta un'infrastruttura estremamente capillare in un regime liberalizzato e con un *incumbent* totalmente privatizzato e con problemi di risorse.

Il progetto presentato lo scorso anno da Telecom Italia, con un investimento di 10,4 miliardi realizzerebbe la copertura con la Ngn di 1.200 città, per un totale di popolazione pari al 64%, a fine 2016 e cioè fra 9 anni. Non è sufficiente né in termini di tempi, né di ambizione; ci vuole un progetto più «forte e più grande» e quindi le domande immediatamente successive sono: «chi mette le risorse per fare di più? Qual è il modello per fare di più?».

In questo contesto la separazione «societaria» e «proprietaria»

della nuova rete può rientrare tra le possibili soluzioni in quanto fornirebbe risorse aggiuntive a Telecom Italia per il suo sviluppo. Potrebbe avere quindi un rapporto costo/benefici positivo anche per lo stesso *incumbent*, tenuto conto dell'evoluzione del modello di business degli stessi operatori di telecomunicazioni e del loro posizionamento prospettico sulla filiera sulla quale sono apparsi nuovi e rilevanti *competitor*.

Nello stesso tempo coinvolgerebbe capitali disposti ad investire in infrastrutture.

Ma per rendere realistico un progetto Ngn in Italia sembra necessario l'intervento di altri soggetti ed in particolare del territorio, con capitale privato e pubblico (eventualmente da parte della Cassa Depositi e Prestiti) finalizzato agli investimenti di infrastrutture, oltre al finanziamento dello Stato nelle zone a fallimento di mercato.

In particolare le città hanno la possibilità di cablare in fibra ottica sul modello Metroweb a Milano<sup>24</sup> e poi affittare agli operatori la fibra spenta. Si tratta di anticipare l'investimento il cui ritorno dipenderà dalla dimensione dell'area, dalla densità della popolazione e delle imprese presenti sul territorio e dall'attuale grado di utilizzo delle telecomunicazioni, ma anche dalla politica di alfabetizzazione ed impulso alla realizzazione di servizi pubblici e privati *on line*. Il cablaggio della città da parte dei Comuni avrebbe una serie di vantaggi in termini di costi e di sinergie possibili con le reti delle altre *utilities*. Va infatti ricordato che circa il 70% degli investimenti necessari per realizzare la nuova rete è costituito dal costo delle opere civili e questa percentuale è destinata a salire perché il costo degli apparati di elettronica scende pur con prestazioni in continua crescita. Se questo approccio venisse adottato da città innovative farebbe molto probabilmente scattare una competizione tra territori nella costruzione della *digital prosperity*.

Invece di vedere come garantire la competizione sulla rete, oggi

---

<sup>24</sup> Metroweb, inizialmente posseduta da Aem, la *utility* elettrica milanese e dal Comune di Milano, è poi stata da questo venduta ad un fondo inglese. Esso pertanto possiede oggi una rete assai capillare nella città, che affitta ad operatori di telecomunicazioni, ricavandone utili.

il problema sembra essere quello di come garantire l'esistenza della rete sulla quale competere.

I singoli Paesi e la stessa Europa di fronte a questa discontinuità infrastrutturale devono decidere la combinazione di alcune variabili chiave:

- 1) larghezza di banda (e su quale arco di tempo);
- 2) servizio universale (cosa si vuole garantire: un servizio minimo per tutti e l'omogeneità territoriale o eventualmente diversi livelli di servizio in diverse aree del Paese);
- 3) competizione (quale modello viene privilegiato: competizione su infrastrutture o su servizi);
- 4) intervento pubblico (qual è il contributo dell'amministrazione pubblica: intervento diretto o indiretto);
- 5) impatto (quale circolo virtuoso si intende generare e attraverso quali meccanismi si può attivare: competitività del settore Ict rispetto ad altri settori).

Sulla base di quanto finora esposto e dalla combinazione delle variabili rilevanti sopra indicate è possibile procedere in sintesi all'identificazione di quattro possibili scenari base:

– Inerziale: il primo scenario è naturalmente quello inerziale, che lascia esclusivamente ai meccanismi di mercato le scelte relative agli investimenti in reti di nuova generazione. In altri termini, gli investimenti verranno effettuati con i tempi e le modalità dettati dalle valutazioni e dalle risorse disponibili da parte dei singoli attori privati. Le infrastrutture verranno di conseguenza realizzate in funzione della prevedibile evoluzione della domanda e degli investimenti ritenuti compatibili con un adeguato ritorno economico. In sostanza affronteremo la fase della fibra con lo stesso modello della fase del rame.

– Separazione: il secondo scenario è quello che alimenta da diversi mesi il dibattito all'interno del settore delle comunicazioni elettroniche, vale a dire la separazione non solo funzionale ma anche societaria e proprietaria della rete dell'operatore storico. Oltre a garantire maggiore trasparenza e equità all'utilizzo della parte più difficilmente replicabile della rete, vale a dire la rete di accesso, coinvolgerebbe le risorse necessarie per la realizzazione della nuova rete.

– Condivisione: più recentemente si fa strada anche l'ipotesi di

unire le risorse di rete dei vari operatori e di definire forme di condivisione delle risorse e degli investimenti che consentano di garantire una più rapida ed estesa realizzazione delle reti di nuova generazione.

– *Network Devolution*: un ultimo modello da prendere in considerazione, anche se difficilmente riuscirà a garantire una soluzione complessiva al problema, è quello dello sviluppo delle nuove infrastrutture di rete a livello locale. In altri termini i soggetti territoriali potrebbero realizzare direttamente l'infrastruttura di rete (cavidotti e/o fibra spenta) da affittare agli operatori per sfruttare in anticipo rispetto allo scenario inerziale, i vantaggi della banda ultralarga.

L'assetto finale potrà comunque anche essere ibrido, nel senso che potrà utilizzare i diversi approcci a seconda del diverso contesto territoriale.

Come in tutte le grandi trattative, anche a livello Paese, prima bisogna avere l'intuizione «imprenditoriale» ed il consenso delle parti sul valore strategico della soluzione, poi si apre un lungo percorso di valutazione e di messa a punto delle numerose clausole per poi arrivare alla scelta finale.

Anche in Italia lo sviluppo della nuova rete di telecomunicazioni del Paese deve entrare nel dibattito politico e questo deve avvenire prima che sia troppo tardi. Per implementare una qualsiasi delle possibili soluzioni è necessario tempo ed una condivisione da parte dei principali operatori del settore, del Governo, delle Regioni, dell'Agcm ed un accordo con Bruxelles.

## 5. Gli sviluppi del 2008-2009

### 5.1. *Il mercato italiano delle comunicazioni elettroniche*<sup>25</sup>

Nell'ambito del contesto economico generale che caratterizza l'economia italiana ed internazionale, nel 2008 anche l'industria nazionale dei servizi di telecomunicazione fisse e mobili ha registrato una contrazione dei ricavi (-1,8% rispetto al 2007), con

---

<sup>25</sup> I dati di questo paragrafo sono tratti dalla Relazione annuale 2009 dell'Agcom, presentata al Parlamento il 7 Luglio 2009.

45,3 miliardi di euro di fatturato complessivo rispetto ai 46,1 del 2007.

I vari settori delle telecomunicazioni hanno concorso diversamente a questo risultato, con una flessione nei ricavi del 2,2% nella telefonia fissa e una tenuta nella telefonia mobile (+0,7%) che segnala comunque la raggiunta maturità del mercato.

Una nota positiva si registra nella (seppur lievissima) diminuzione dei prezzi finali dei servizi di comunicazione elettronica (-0,1% nel 2008) che ha concorso a «contenere» l'aumento medio dei prezzi dei servizi di pubblica utilità (+7,4%).

Nell'ambito dei trend descritti, i servizi che compongono le offerte di telefonia fissa e mobile hanno registrato andamenti diversi.

Nella telefonia fissa, i ricavi da servizi *broadband* nel 2008 sono aumentati del 13%, registrando una contestuale migrazione degli abbonati verso servizi a banda larga offerti in modalità flat che rappresentano l'80% degli abbonamenti in tecnologia x-Dsl.

A livello di tecnologia e di qualità, gli accessi in tecnologia x-Dsl rappresentano il 97% degli accessi totali e, di questi, il 70% ha una velocità «dichiarata» superiore ai 2 Mbit/s. Telecom Italia detiene ancora circa il 60% del totale degli accessi a larga banda, con il primo concorrente che raggiunge appena il 13%.

Una nota particolarmente negativa deriva dalla tendenza nel numero degli accessi *broadband* su rete fissa che, rispetto al 2007, non hanno subito aumenti.

Nella telefonia mobile, a marzo 2009 sono arrivati a 30 milioni gli utenti in grado di fruire di servizi a larga banda attraverso Umts/Hsdpa, con un aumento dei ricavi da servizi dati del 10,8% nel 2008. Sul mercato, gli operatori mobili virtuali hanno inoltre contribuito all'ampliamento dell'offerta, rappresentando l'1,6% del totale delle Sim attive, pari a 1,5 milioni di clienti. Anche la Mobile Number Portability continua a dimostrarsi un'arma efficace per lo sviluppo delle dinamiche competitive superando i 20 milioni di linee portate nei primi mesi del 2009.

Gli investimenti in infrastrutture, sia fisse che mobili, hanno risentito della sfavorevole congiuntura economica e della diminuzione nella redditività di Telecom Italia, registrando una contrazione dell'8,9% sulla rete fissa e del 6,8% sulla rete mobile, per

un totale di -7,9% di flessione totale negli investimenti.

A livello di numero di accessi fisici alla rete fissa, su circa 21 milioni di linee totali, Telecom Italia detiene ancora l'80% del mercato (con punte del 94% in Calabria e in Basilicata e un minimo del 69% nel Lazio).

Da questo punto di vista, un ruolo cruciale è assolto dall'*unbundling* del *local loop*, sia nella forma del c.d. *full unbundling*, sia in quella dello *shared access*. In Italia, sono attualmente circa 4,4 milioni i clienti cui il servizio di accesso alla rete fissa viene fornito da un concorrente di Telecom Italia, di cui circa 3,9 milioni in *full unbundling*, 190 mila in *shared access* e 312 mila collegati direttamente in fibra ottica dall'operatore alternativo. La rete di accesso permane, quindi, un collo di bottiglia.

Come si evince dai dati riportati, ad un aumento nella gamma dei servizi offerti non corrisponde un aumento nei ricavi del settore, ad eccezione dei servizi *broadband*.

Tuttavia, la stagnazione nel numero di accessi a servizi a larga banda, le quote di mercato di Telecom Italia nel mercato degli accessi e dei servizi *broadband*, la predominanza della tecnologia x-Dsl negli accessi a banda larga e la contrazione degli investimenti in infrastrutture impongono una riflessione su quale sia e come vada implementato il corretto modello di competizione in un contesto di mercato che sta migrando verso soluzioni di rete di nuova generazione.

## 5.2. Il dibattito italiano sulla strategia per la Ngn

### 5.2.1 La relazione finale della IX Commissione permanente della Camera dei Deputati

La IX Commissione permanente della Camera dei Deputati (Trasporti, poste e telecomunicazioni) ha approvato il 2 dicembre 2008, al termine di un'indagine conoscitiva avviata nel luglio 2008, un rapporto conclusivo, avente per oggetto l'assetto e le prospettive delle nuove reti del sistema delle comunicazioni elettroniche<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Documento approvato dalla IX Commissione permanente (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) nella seduta del 2 dicembre 2008, Sintesi del rapporto, Doc XVII, n.1.

In tale rapporto, dopo aver sottolineato l'importanza strategica delle nuove reti, sia dal punto di vista economico che della coesione sociale, si ricorda che il nostro Paese vede un ritardo nello sviluppo delle reti a banda larga di seconda generazione (fino a 20 Mbps) e soprattutto non si è ancora dato una strategia per avviare la realizzazione di una o più reti a larghissima banda.

Il rapporto si sofferma anche sulla carenza, nel nostro Paese, di una offerta di servizi su rete sufficiente a motivare gli utenti al suo uso e ricorda che, in base al codice dell'amministrazione digitale, è compito dello Stato promuovere iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini. In questa direzione vanno, secondo il rapporto, le iniziative assunte dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, soprattutto in settori quali la giustizia, la sanità, la scuola e l'università.

La parte del rapporto più pertinente alla tematica delle reti individua alcune modalità con le quali potrebbe essere realizzata un'opera sistematica ed efficace di adeguamento e di modernizzazione della rete di comunicazione elettronica in fibra ottica, eventualmente integrata con tecnologie *wireless*, che vengono però considerate complementari e non sostitutive di una rete fissa.

Si riportano qui le tre alternative individuate dalla Commissione parlamentare<sup>27</sup>.

In primo luogo si prende in considerazione il modello costituito da una separazione della gestione della rete, che rimane comunque nell'ambito della società ex monopolista. In questo senso si è mossa la riorganizzazione effettuata da Telecom Italia, attraverso la creazione di una struttura dedicata, *Open Access*, autonoma dalle strutture che gestiscono le funzioni commerciali del gruppo. Si tratta di una soluzione adottata in relazione alle richieste dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e che, per certi versi, si avvicina a quella posta in essere da British Telecom, con la creazione di una nuova divisione separata, denominata *Openreach*. All'autonomia della struttura di gestione della rete si aggiunge l'assunzione da parte di Telecom Italia di impegni comportamentali volti a garantire, secondo quanto previsto dalla nor-

mativa vigente, la piena parità di trattamento nell'accesso alla rete tra le divisioni commerciali di Telecom Italia stessa e gli operatori concorrenti e a far conoscere in anticipo agli altri operatori i propri programmi di sviluppo e innovazione della rete fissa di accesso. Tutti gli operatori intervenuti nella consultazione pubblica sulla proposta di impegni presentata da Telecom Italia hanno giudicato peraltro tali impegni inadeguati al fine di garantire una piena parità di trattamento interna-esterna, evidenziando come gli stessi non siano che una mera rivisitazione della regolamentazione già esistente. Si tratta in ogni caso di una soluzione che sollecita il Parlamento e il Governo ad una riflessione sulla necessità di apportare in tempi rapidi adeguamenti al quadro dei poteri attribuiti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al fine di garantire un'effettiva apertura ed accessibilità alla rete per tutti gli operatori del mercato a condizioni tecniche ed economiche uguali tra tutti gli operatori, anche in considerazione degli effetti positivi che potranno derivarne per gli utenti.

La seconda ipotesi prospetta, invece, la costituzione di un'apposita società di gestione della rete, di cui, almeno in una prima fase, Telecom potrebbe detenere una quota maggioritaria. Sul versante delle prospettive di innovazione, l'efficacia di questa soluzione sarebbe condizionata alla capacità della nuova società di attrarre investimenti e risorse, a sua volta connessa alle concrete aspettative di remunerazione derivanti, nel medio e lungo periodo, dalla espansione delle possibilità di accesso alle reti di nuova generazione.

In una seconda fase la società delle reti potrebbe essere partecipata da tutti gli operatori del settore interessati; si potrebbe altresì valutare l'ipotesi di una partecipazione pubblica, sul modello di Terna S.p.A., la società responsabile in Italia della trasmissione dell'energia elettrica sulla rete ad alta tensione. Nel caso di Terna si è in presenza di una società quotata sul mercato, il cui azionista di maggioranza è peraltro la Cassa depositi e prestiti. Si tratta di una soluzione che, pur essendo oggetto di dibattito in molti Paesi, non è stata finora applicata; in questa materia, tuttavia, occorre avere il coraggio di adottare anche iniziative innovative. Una soluzione di questo tipo consentirebbe infatti di affidare ad un soggetto terzo la delicata gestione delle infrastrutture, nonché i compiti

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 8-10.

connessi allo sviluppo della rete e, in questo senso, potrebbe permettere di superare le perplessità espresse dai concorrenti rispetto alla soluzione prospettata da Telecom Italia.

Una terza opzione può essere rappresentata da un progetto che, secondo il modello denominato *One Network*, preveda l'unione e la condivisione delle reti esistenti, pubbliche e private, e ne affidi la gestione ad un soggetto terzo, sotto il controllo del Governo, in modo da assicurare l'accesso a tutti gli operatori a condizioni eque. Ciò garantirebbe un utilizzo razionale delle risorse infrastrutturali, e potrebbe consentire di avviare, con il concorso di tutti i soggetti interessati, la realizzazione delle reti di nuova generazione. Tale ipotesi presuppone peraltro che in tempi rapidi sia concluso il censimento generale delle reti che il Ministero dello sviluppo economico ha recentemente avviato e che rappresenta una condizione essenziale per valutare il grado effettivo di infrastrutturazione del Paese e promuovere l'integrazione tra le reti esistenti. Occorre infine tenere presente anche la possibilità che l'Unione europea e i singoli Stati membri assumano direttamente il compito di provvedere alla gestione della rete e alle opere di infrastrutturazione per le reti di nuova generazione. Tale intervento potrebbe inserirsi tra le iniziative di sostegno alla domanda concertate a livello globale e comunitario in una fase, come quella attuale, di forte rallentamento della crescita mondiale e di recessione per quanto riguarda le economie dei Paesi europei. Un soggetto non vincolato da logiche di profitto sarebbe in grado di promuovere investimenti sulle nuove tecnologie pur in carenza di garanzie sui tempi delle relative remunerazioni. D'altra parte non dovrebbero essere trascurate le ricadute positive, assai significative, che tale azione potrebbe determinare sia in termini di incremento delle potenzialità di crescita dell'economia del Paese, sia in termini di sviluppo sociale e culturale.

Il documento non prende posizione a favore di una determinata soluzione: «L'adozione di un modello o dell'altro dipende infatti da valutazioni, complesse, di compatibilità con la normativa comunitaria in materia di concorrenza e di aiuti di Stato e dalla definizione attendibile di un quadro finanziario che dia conto delle risorse pubbliche e private che realisticamente possono essere attivate. Si è inteso tuttavia fornire un esame di tutte le possibili mo-

dalità di intervento e, per ciascuna di esse, indicare i vantaggi, i profili problematici e le condizioni che la rendono praticabile. Occorre infatti incamminarci su una di queste strade, o, anche, in successione, su più di una. Ciò che invece deve essere assolutamente evitato è l'inerzia rispetto allo sviluppo di un settore dal quale dipendono, in misura decisiva e sempre più rilevante, le prospettive di crescita a livello globale e la capacità dell'Italia di rimanere tra le economie più sviluppate.

#### 5.2.2. *Il Rapporto Caio*

Nell'ottobre 2008 il Sottosegretario Paolo Romani, con delega alle Comunicazioni, ha affidato a Francesco Caio, noto esperto in materia e autore di un documento strategico sulla banda larga per il governo inglese<sup>28</sup>, il compito di stendere un rapporto analogo per il governo italiano.

Il documento, consegnato al governo nel marzo 2009, è stato diffuso il 15 Giugno sul sito del governo italiano.

Il Rapporto, dopo aver analizzato la situazione delle infrastrutture a banda larga in Italia, realizzate mediante diverse tecnologie sia su rete fissa sia su reti mobili (rame con Adsl, fibra, Wi-Max., Hyperlan, satellite) si interroga sulla possibilità di raggiungere due obiettivi:

- a) eliminare il *digital divide* oggi esistente sulle reti a banda larga di prima generazione;
- b) avviare un processo di politica industriale che porti, in tempi e con investimenti adeguati, alla realizzazione di una rete in banda larga realizzata in gran parte in fibra, che assicuri una velocità dell'ordine di 50-100Mbs.

Il secondo obiettivo, a sua volta, può articolarsi in tre diversi traguardi (opzioni) ai quali corrispondono ambizioni, tempi e investimenti diversi:

Opzione 1: *leadership* europea (copertura di 100 città);

---

<sup>28</sup> F. Caio, *The Next Phase of Broadband UK: Action now for long term competitiveness*, settembre 2008.



Opzione 2: per non arretrare in Europa (copertura di 40-50 città);

Opzione 3: flessibilità sul territorio (copertura di 10-15 città).

Tab. 1 - Rapporto Caio – Obiettivi strategici al 2015-2016

|  |  |
|--|--|
| Opzione 1<br>LEADERSHIP EUROPEA<br>(copertura di 100 città)            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano nazionale per collegare il 50% delle case con FttH (<i>Fiber to the Home</i>) point-to-point (P2P)</li> <li>• Ingente investimento pubblico</li> </ul> <p>→ Implica creazione di un'azienda rete nazionale integrata (fibra e rame, per massimizzare le sinergie), costruita intorno alla struttura di rete di T1, per valorizzare l'investimento pubblico e evitare aiuti di Stato</p> |
| Opzione 2<br>PER NON ARRETRARE IN EUROPA<br>(copertura di 40-50 città) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano nazionale per raggiungere il 25% delle case (FttH P2P) • Focalizzazione solo sulla rete nuova (fibra)</li> </ul> <p>→ Implica creazione di un'azienda rete nazionale in fibra</p>   |
| Opzione 3<br>FLESSIBITA' SUL TERRITORIO<br>(copertura di 10-15 città)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento pubblico limitato (sempre FttH P2P)</li> <li>• Possibile partnership con <i>utility</i> locali (modello scandinavo)</li> </ul> <p>→ Implica costituzione di una o più aziende di rete locali focalizzate sulla costruzione di reti in fibra, con gara per scegliere il/i partner privati (per evitare aiuti di Stato)</p>  |

Per quanto riguarda l'obiettivo a) di riduzione del *digital divide* di prima generazione, l'ipotesi Caio è che si possa arrivare in 3-4 anni ad assicurare al 99% della popolazione una velocità di 2 Mbs, con un investimento stimato tra 1,2 e 1,3 mld di euro, di cui 0,7 per la copertura in rete fissa e 0,6 in quelle mobili.

Il piano prevede una ripartizione degli investimenti tra le Regioni italiane, con il 45% concentrato in quelle del Nord, il 35% in quelle centrali e il restante nel Sud e isole. Le risorse potrebbero essere reperite anche attraverso meccanismi di *project financing* pubblico-privato, con progetti presentati dai gestori, eventualmente organizzati in consorzi per diminuire il peso degli investimenti.

Il rapporto tiene conto delle difficoltà di raccordo tra Stato e Regioni ed a tal fine suggerisce una cabina di regia centralizzata presso il Dipartimento delle comunicazioni che effettui anche un monitoraggio sistematico sul raggiungimento degli obiettivi di copertura. Alle Regioni resterebbe il compito di definire gli obiettivi di copertura delle reti e di qualità del servizio, in coerenza con il

piano nazionale, di gestire il processo esecutivo di allocazione dei fondi, (suddividendo il territorio in aree da coprire e mettendo a gara la realizzazione della rete che, in ogni caso, deve rimanere aperta) e le problematiche di gestione del servizio.

L'obiettivo b), cioè la realizzazione di una rete in banda larga che assicuri ad almeno una parte della popolazione velocità dell'ordine di 50-100 Mbps, pone invece, secondo l'autore, sfide di natura e ordine di grandezza diversi.

Innanzitutto il rapporto, partendo dall'ipotesi che la rete in rame non potrà, nel lungo periodo sopportare la prevista crescita della domanda, paventa il sottoinvestimento in una rete a larghissima banda, situazione che potrebbe in poco tempo portare ad un rallentamento dell'innovazione tecnica e imprenditoriale. Inoltre l'investimento pubblico, mobilitando ingenti investimenti soprattutto nella realizzazione delle opere civili necessarie alla posa della fibra, avrebbe un carattere anticiclico, quanto mai necessario nella attuale fase recessiva dell'economia, e contribuirebbe a realizzare una infrastruttura essenziale per il Paese la cui durata è prevista in alcuni decenni.

Per queste ragioni il rapporto Caio ritiene indispensabile un investimento pubblico, in ragione del fatto che l'operatore *incumbent*, peraltro pesantemente indebitato, difficilmente potrà decidere di accelerare i suoi piani di investimento che sono ispirati ad una corretta logica economico-finanziaria. Inoltre, poiché tutti gli studi indicano che la sostenibilità economica dell'investimento di un operatore nella infrastruttura presuppone una quota di mercato attorno al 45%, è evidente che non c'è spazio per più di un operatore infrastrutturato e quindi la parte «passiva» della rete in fibra ottica (cavidotti e fibra) è un monopolio naturale. La scelta più opportuna sarebbe dunque quella di mettere a fattor comune la parte di rete che costituisce monopolio naturale e lasciare al mercato lo sviluppo dei servizi. Ciò comporta la necessità di scegliere una forma societaria adeguata per mettere a fattor comune le risorse fisiche esistenti e future, anche per evitare il rischio di incorrere negli aiuti di Stato, vietati dall'Ue. Per ciascuna delle tre opzioni suggerite (cablare 100, 50 o 10-15 città), Caio ipotizza la costituzione di tre società di scopo, di cui la prima dovrebbe assorbire anche l'attuale rete in rame di Telecom Italia, per sfruttare

al meglio le sinergie, mentre la seconda potrebbe concentrarsi solo sulla fibra e la terza potrebbe prevedere alcune reti locali anche in collaborazione con le *utilities* cittadine.

Per quanto riguarda i costi da affrontare, sulla base di calcoli svolti da alcuni centri di ricerca, il rapporto stima i costi per singolo utente della realizzazione di una rete in fibra ottica fino alla casa (Ftth) in aree rispettivamente urbane, sub-urbane e rurali, dove la rete dovrebbe essere comunque realizzata con tecnologie *wireless*.

Tab. 2 - Rapporto Caio – Costi di una rete nazionale Nga

| Aree  | Costo utente per Ftth a nuovo                                     | Costo area per Ftth a nuovo | Costo utente per Ftth con riuso cavidotti per il 95% | Costo area per Ftth con riuso cavidotti per il 95% |
|---|---|-----------------------------|--|--|
| Urbane (25%)<br>5,5 mln utenti<br>Sub- Urbane | Euro 1.000  | Euro 5,5 mld                | Euro 400   | Euro 2,2 mld                                       |
| Sub-Urbane<br>(65%) 14,3 mln<br>utenti        | Euro 2.000  | Euro 28,6 mld               | Euro 500   | Euro 7,2 mld                                       |
| Rurali (10%)                                  | Costo complessivo copertura in wireless/mobile di Euro 1 miliardo |                             |  |  |

Il costo complessivo quindi dipende dalle scelte di copertura che si fanno, e va da un minimo di 2,2 mld per la copertura dei soli 5,5 milioni di utenti che risiedono in aree urbane, utilizzando al 95% eventuali cavidotti già esistenti, fino ad un massimo di 28,6 mld per raggiungere con la fibra altri 14,3 milioni di utenti delle aree suburbane scavando nuovi cavidotti.

A questi costi si dovrebbe aggiungere un miliardo per coprire con tecnologie *wireless* le aree rurali, nelle quali risiede il 10% della popolazione.

A questi rilevanti dilemmi di carattere strategico e finanziario si accompagnano, secondo il rapporto, altrettante sfide di carattere regolatorio. Esse sono strettamente collegate agli «impegni» che Telecom Italia ha preso di fronte ad Agcm per aumentare il livello di concorrenza sulla propria rete e, a maggior ragione, per assicurarla sulla nuova. Considerando che un collegamento diretto in fibra tra la centrale dell'*incumbent* e la casa dell'utente potrebbe, in prospettiva, vanificare tutti i risultati competitivi raggiunti sulla

rete in rame con una accorta politica di *unbundling*, Caio suggerisce di scegliere accuratamente la tecnologia di rete in modo da massimizzare i vantaggi dell'*unbundling*, di regolare l'uso condiviso di cavidotti, di porre all'*incumbent* obblighi di offerta della fibra spenta e di condivisione dei cavidotti interni agli edifici, nonché di imporre obblighi di trasparenza per tutte le offerte fatte ai *competitors*.

Un ultimo suggerimento avanzato dal Rapporto riguarda l'uso dello spettro e consiste nel dividere lo spettro reso libero dal dividendo digitale in tre parti (frequenze Vhf, basse frequenze Uhf, alte frequenze Uhf) e, dopo averne allocate alcune agli operatori televisivi, definire un meccanismo di trading o di altro tipo che consenta di rendere disponibili le eventuali frequenze non richieste dagli operatori tv per allocarle agli operatori mobili, al fine di aumentare la copertura delle reti mobili a banda larga.

### 5.2.3 Il rapporto Confindustria

Il Rapporto *L'innovazione digitale nelle infrastrutture e nelle tecnologie di rete*, pubblicato da Confindustria nel giugno 2009, analizza lo stato attuale e le criticità delle infrastrutture di rete nel nostro Paese e indica alcuni obiettivi e strumenti di politica industriale.

Il rapporto parte dall'analisi delle trasformazioni del sistema economico delle Tlc: graduale riduzione di ricavi da rete fissa (-0,5% tra 2007 e 2008) e crescita di quelli da rete mobile (+1,0%), riduzione dei ricavi da servizi voce e crescita di quelli da servizi innovativi. Sulle reti mobili la voce è ancora in crescita a due cifre, mentre sempre su queste reti il traffico dati cresce a tre cifre. Si ipotizza inoltre che a partire dal 2009 vi possa essere una esplosione di utilizzo in rete di video e di traffico *peer-to-peer* che potrebbero pesare per oltre il 73% del traffico complessivo su mobile.

Queste previste evoluzioni del mercato esprimono, secondo il rapporto, una consistente richiesta di aumento di banda tanto che, se a fine 2008 le connessioni a banda larga erano pari a 11,4 milioni, la previsione è che a fine 2012 esse ammontino a 14,5 milioni. Le altre tendenze analizzate riguardano la progressiva separazione tra servizi di trasporto e servizi applicativi, poiché, per ot-

timizzare le proprie esigenze, l'utente sceglie separatamente i fornitori dei due servizi.

Dal punto di vista di una strategia Paese, non è sufficiente stimolare la domanda di banda, poiché essa, in assenza di un'opportuna offerta di servizi, non si manifesta spontaneamente.

Poiché la realizzazione di un'infrastruttura di rete fissa è estremamente onerosa, essa può rendere conveniente la sua condivisione tra più operatori, mentre nelle reti mobili, la competizione infrastrutturale tra operatori è economicamente sostenibile. Occorre quindi per sostenere la crescita, promuovere anche lo sviluppo di un'offerta di reti guardando al futuro e trovando un ragionevole equilibrio tra promozione della concorrenza, valorizzazione e remunerazione degli investimenti e interesse pubblico di medio-lungo periodo.

Secondo Confindustria lo sviluppo di un sistema di reti non può prescindere da un opportuno mix di tecnologie fisse e mobili, che dovranno rispondere a criteri di redditività economica per la quale occorrono anche regole concorrenziali nuove e diverse dalle precedenti. Su questo aspetto il rapporto si sofferma con particolare attenzione e dopo aver illustrato le diverse architetture con le quali può essere realizzata una rete in fibra, ne valuta i diversi impatti concorrenziali. Il nodo regolatorio riguarderà soprattutto la regolamentazione della rete di accesso (Nga) e la misura nella quale verrà consentito ai concorrenti dell'*incumbent* (o dell'operatore che avrà realizzato la rete), la condivisione o l'accesso a taluni elementi di tale porzione di rete. Su questo cruciale aspetto il rapporto Confindustria ritiene che «le reti con tipologia dei collegamenti in fibra punto-punto diretto tra la centrale e l'apparato a casa dell'utente, normalmente classificate come Aon<sup>29</sup>,

---

<sup>29</sup> Una rete Aon (*Active Optical Network*) è caratterizzata dalla presenza di elementi «attivi», cioè di apparati di commutazione che gestiscono la rigenerazione del segnale prima di distribuirlo agli utenti. Le reti Pon (*Passive Optical Network*) e Gpon (*Giga Passive Optical Network*) usano invece elementi passivi per ramificare la fibra diretta agli utenti e pertanto, secondo il Rapporto, pur consentendo risparmi di costi, rendono più difficile l'accesso disaggregato (*unbundling*) alla rete di accesso da parte di altri operatori.

abilitano capacità e velocità maggiore del Gpon e, tendenzialmente, costituiscono un modello più aperto all'*unbundling*, data la possibilità, in linea di principio, di posare e illuminare separatamente molteplici collegamenti in fibra quanto gli utenti da collegare»<sup>30</sup>.

Il Rapporto illustra anche sinteticamente il piano predisposto da Telecom Italia nel 2008, finalizzato al completamento della rete a 20 Mbps e all'avvio dello sviluppo di una rete a 100 Mbps nei principali comuni nell'arco di 9 anni (e quindi al 2016). Affinché il piano possa efficacemente realizzarsi il rapporto indica una serie di interventi normativi relativi soprattutto alla razionalizzazione e semplificazione delle attività di ingegneria civile necessarie alla posa della fibra (che costituiscono quasi il 70% del costo della rete): mappatura delle infrastrutture di Tlc esistenti e di quelle civili utilizzabili, coordinamento dei lavori pubblici realizzati dalle diverse *utilities*, semplificazione della normativa sui permessi, ed altre di questo tipo.

Ma, a parte questi interventi di carattere tecnico, il rapporto, ribadendo la valenza strategica per il Paese di una rete a larghissima banda, ipotizza un progetto Paese, condiviso da tutti gli attori interessati, con obiettivi più ambiziosi di quello dell'*incumbent*, volto cioè ad accelerare o ad aumentare l'estensione della nuova rete, in una logica non solo di mercato, che privilegi le grandi città, ma di Paese nel suo complesso e assicuri il coordinamento degli eventuali fondi pubblici, statali e regionali.

Lo strumento per attivare una collaborazione tra pubblico e privato potrebbe essere un tavolo *multistakeholder* che assicuri una regia nazionale degli interventi.

#### 5.2.4. Il piano Romani

Nel maggio 2009, il Viceministro per le comunicazioni, Paolo Romani, ha illustrato un piano che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe consentire, come da più parti invocato, l'avvio di una

---

<sup>30</sup> Rapporto strategico Confindustria, *L'innovazione digitale nelle infrastrutture e nelle tecnologie di rete*, p. 10.

proficua collaborazione pubblico-privato per il superamento del *digital divide* e l'aumento della banda disponibile per gli utenti.

Il piano prevede un investimento di 1.471 milioni di euro in 4 anni, cioè fino al 2012, con l'obiettivo di portare in tutto il Paese una connessione tra i 2 e i 20 Mbps. Più precisamente il 95,6% della popolazione sarà raggiunta da una rete in fibra ottica in grado di assicurare fino a 20 Mbps, mentre nelle aree meno densamente abitate la restante popolazione sarà raggiunta con tecnologie *wireless* con velocità fino a 2 Mbps.

Dell'investimento previsto, questa è la ripartizione:

- 763,85 mln di euro andranno in opere civili;
- 617,66 mln di euro in Hw e Sw;
- 89,81 mln di euro in attività di progettazione.

Il piano stima che tali attività potrebbero coinvolgere fino a 50.000 occupati in 4 anni.

#### 5.2.5. Il piano Telecom Italia del 2008<sup>31</sup>

Nel 2008 Telecom Italia ha presentato un piano di sviluppo pluriennale finalizzato al completamento della piattaforma di rete a larga banda (20 Mbps) ed all'avvio dello sviluppo della nuova piattaforma a larghissima banda (100 Mbps) nei principali 1.120 comuni italiani nell'arco dei prossimi 9 anni. Tale piano, che in ordine cronologico è precedente ai piani Caio e Romani, è in realtà l'unico piano operativo finora noto, e si articola in due fasi principali:

1. Sviluppo di una rete di prima generazione (Ngn1) in grado di portare in tutto il territorio nazionale fino a 20 Mbps sulle linee fisse e fino a 14 Mbps sui cellulari. Tale sviluppo è già in corso da alcuni anni.

2. Sviluppo di una rete di seconda generazione a larghissima banda (Ngn2). Per la parte fissa, tale rete è basata su tecnologie di accesso in fibra ottica, in grado di connettere le linee fisse con velocità fino a 100 Mbps. Per la parte *wireless/mobile*, la nuova architettura di rete di accesso è caratterizzata da un numero molto

elevato di stazioni radio (macrocelle, microcelle e femtocelle) e da un'interfaccia radio molto efficiente che utilizza uno spettro esteso (Lte, *Long Term Evolution*). In questo modo è possibile ottenere sui terminali mobili velocità in *downlink* fino a 100 Mbps.

Il progetto, secondo la sua attuale pianificazione, si sviluppa nell'arco di 9 anni fino al 2016. Il totale degli investimenti nei 9 anni di piano è di circa 10,4 mln di euro, dei quali 4,6 mln sono investiti nell'iniziativa Ngn1 e 5,8 sono investiti nello sviluppo della rete Ngn2.

Gli investimenti pianificati per il progetto Ngn2 hanno i seguenti obiettivi:

- Portare gli accessi fissi a larghissima banda (con architettura mista Fttb, Ftth e Fttc) al 64% degli accessi fissi al 2016 (ossia per coprire 13,2 milioni).
- Estendere la copertura del *backhauling* in fibra ai siti della rete radiomobile (*Fiber To The RBS*).
- Estendere la copertura mobile a larghissima banda ad una percentuale di popolazione di circa il 45% usando l'architettura Lte e Hspa+ *multicarrier*.

L'impatto industriale del progetto è notevole in quanto si sviluppa nelle 2.200 più importanti centrali (sul totale di 10.400) dei principali 1.120 Comuni italiani e raggiunge oltre 90.000 dei 140.000 armadi ripartilinea per un totale di 13,2 milioni di accessi a regime nel 2016.

Data la scarsa disponibilità in Italia di infrastrutture di posa dei cavi in fibra ottica (circa 20.000 Km su un totale di oltre 250.000 chilometri di cavi interrati), il progetto richiede di svilupparne almeno 40.000 che, suddivisi nel periodo del piano, comportano una quantità di lavoro notevole che può utilmente essere accompagnato ad altre iniziative di infrastrutturazione in corso o previste nelle nostre principali città.

### 5.3. Gli sviluppi regolatori

#### 5.3.1. Gli «impegni» di Telecom Italia

L'11 dicembre 2008, al termine di un procedimento avviato a giugno dello stesso anno, l'Autorità ha approvato, rendendoli ob-

<sup>31</sup> Sintesi tratta dal Rapporto Confindustria, cit.

bligatori, gli «impegni» presentati da Telecom Italia.

Gli impegni, adottati e approvati al fine di migliorare le condizioni competitive sul mercato dei servizi di telefonia fissa (si veda il paragrafo sul mercato italiano delle comunicazioni elettroniche) hanno per oggetto i servizi di accesso offerti da Telecom in quanto operatore notificato come avente significativo potere di mercato, ovvero i servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa le cui condizioni di fornitura sono soggette ad obblighi regolamentari definiti dall'Autorità.

Gli impegni hanno visto l'istituzione, da parte di Telecom Italia, di una nuova funzione aziendale denominata *Open Access* con il compito di gestire la pianificazione, lo sviluppo e la razionalizzazione della rete di accesso e di fornire i servizi di accesso alla divisione commerciale e a quella *wholesale* di Telecom Italia che, a sua volta, sarà l'interfaccia per la fornitura degli stessi servizi agli operatori alternativi.

Gli impegni sono divisi in 10 gruppi, e spaziano dall'istituzione di un nuovo processo di *delivery* e di gestione dei clienti *wholesale*, alla definizione del sistema di incentivi e del codice comportamentale per il personale di *Open Access* e della funzione *Wholesale Service*, dalle misure relative alle reti di accesso di nuova generazione al sistema della *governance* per l'effettivo funzionamento degli impegni.

Proprio il sistema di *governance* ha visto la creazione di tre nuovi organismi: l'organo di vigilanza, l'Ota Italia ed il Comitato Ngn.

L'Organo di vigilanza è un organo interno a Telecom Italia incaricato di vigilare sulla corretta esecuzione degli impegni anche attraverso segnalazioni all'Autorità delle violazioni riscontrate. È composto da cinque membri indipendenti, di cui tre designati dall'Autorità e due dal Consiglio di amministrazione di Telecom Italia, in carica per tre anni (rinnovabile).

L'Ota Italia è un organismo (il cui nome deriva dall'analogo organismo nel Regno Unito: *Office of Telecommunication Adjudicator*) che ha il compito di risolvere e prevenire le controversie a carattere tecnico-operativo tra gli operatori nella fornitura di servizi di accesso alla rete (tra i quali i servizi di *local loop unbundling*, *bitstream*, *wholesale line rental*, circuiti *terminating*) agendo con

funzioni di facilitazione e di mediazione. L'Ota può anche segnalare argomenti rilevanti connessi all'attuazione delle prescrizioni regolamentari, nonché svolgere attività di analisi su richiesta dell'Autorità.

Il Comitato Ngn (*Next Generation Network*) Italia, aperto a tutti gli operatori del mercato delle telecomunicazioni, ha il compito di individuare, affrontare e sottoporre all'Autorità questioni attinenti gli aspetti tecnici, organizzativi ed economici connessi al passaggio alle reti di nuova generazione.

### 5.3.2 La nascita di *Open Access* e un confronto con *Openreach* (Regno Unito)

Nel settembre 2005 il regolatore inglese Ofcom, dopo anni in cui aveva cercato invano di sostenere una competizione basata sulla duplicazione delle infrastrutture di rete, ha puntato ad una competizione sui servizi fondata sull'uso condiviso e neutrale della rete d'accesso. Ha pertanto accettato l'idea che British Telecom (Bt) costituisse, nell'ambito della sua organizzazione, una unità di tipo divisionale, con il nome di *Openreach*, per garantire una *equality access* per lo strato fisico della rete d'accesso (incluso il *backhaul*), riservando la richiesta di servizi degli Olo per gli altri strati di maggiore intelligenza della rete alla divisione *Wholesale* di Bt.

*Openreach* è una struttura operativa dal gennaio 2006, ha circa 30 mila dipendenti, fattura una cifra prossima ai 7,5 miliardi di euro ed è dotata di 8 milioni di linee in banda larga e 5500 centraline, fornendo servizi a più di 30 milioni di clienti. Non vi è dubbio che *Openreach* è stata un'iniziativa finanziariamente sostenibile visto che ha ottenuto un margine di profitto del 14%, più alto del costo del capitale investito nei suoi *asset*, con un evidente vantaggio per l'operatore dominante.

Va notato tuttavia che, pur trattandosi di una forma di separazione che mantiene all'interno dell'operatore dominante la proprietà della rete, sono state prese diverse misure per assicurarne l'indipendenza dall'altra divisione aziendale che eroga i servizi.

Ad esempio, la scelta del responsabile della *Business Unit* (Bu) spetta ancora a *British Telecom*, ma con un *board* di controllo

(composto da cinque persone) con maggioranza di membri indipendenti tra cui componenti della stessa Autorità (Ofcom) o da questa designati. Il *board*, che tende a fare assomigliare la divisione ad una società separata, ha il compito di verificare il rispetto degli obiettivi alla base di questa soluzione. Altri meccanismi (obiettivi per l'incentivazione dei manager, strutture interne autonome, sedi diverse di lavoro dalle altre Bu di Bt, ecc.), migliorano ulteriormente il grado di autonomia di questa divisione.

Si può quindi concludere che l'impostazione di *Openreach* data nel Regno Unito viene abbastanza a corrispondere ad un Società separata anche perchè Bt Retail accede allo stesso *Front Office* di *Openreach* cui accedono gli Olo, tranne per il fatto che la proprietà ed i relativi profitti rimangono strettamente nelle mani dell'*incumbent*.

Peraltro l'esperienza inglese mostra come l'assegnazione alla *Business Unit* del solo strato fisico complica gestionalmente i rapporti tra gli Olo e Bt costringendo gli operatori alternativi ad approvvigionarsi da *Openreach* per quanto riguarda il *layer* fisico e da Bt-*Wholesale* per gli altri servizi completi, tipo il *bitstream*.

Va anche osservato che l'esperienza *Openreach*, per l'epoca in cui è nata, ha preso a riferimento soprattutto la rete esistente senza interessarsi dei problemi che possono sorgere nella transizione verso una moderna infrastruttura di tipo Ngn che comporta importanti investimenti in fibra ottica e l'eventuale presenza di un *sub-local loop* in rame o di collegamenti in fibra fino all'utente. Non vi è dubbio che tali problemi tenderebbero a complicare ulteriormente la situazione, rispetto ai difetti già esistenti in *Openreach*.

Ad analogia di quanto avvenuto nel Regno Unito con gli *Undertakings* di British Telecom, nel dicembre 2008 dopo lunghe discussioni e dibattiti con gli Olo, è stata approvata da Agcm la proposta di impegni sottoposta da Telecom Italia, che ha alla base l'obiettivo di rafforzare il contesto competitivo verso una più efficace parità di trattamento tra le funzioni commerciali di Telecom e quelle degli Olo.

Un ruolo centrale negli impegni per i processi di fornitura e la garanzia sui servizi forniti assume la funzione ricoperta da *Open Access* – che nasce come Divisione per la gestione della Rete di ac-

cesso – per rendere più trasparenti le condizioni economiche di cessione interna (*transfer charge*) e dei contratti di servizio (Sla), oltre all'obbligo di comunicazione dei piani tecnici di sviluppo e qualità della rete nonchè del monitoraggio del livello di servizio offerto.

*Open Access*, in analogia ad *Openreach*, ha un *board* di controllo indipendente (denominato in Italia organo di vigilanza-Odv), nominato e retribuito da Telecom Italia con 5 membri di cui due designati da Telecom e tre da Agcm (tra cui viene scelto il Presidente del *board*) che si avvale di un Ufficio di vigilanza messo a disposizione da Telecom.

*Open Access* in Italia ha un numero di dipendenti corrispondente a quello di *Openreach* e dimensioni economiche comparabili.

Gli obiettivi dichiarati nella creazione di *Open Access* sono praticamente coincidenti con quelli dell'analogia struttura nel Regno Unito, ma, anche probabilmente per vincoli organizzativi preesistenti, la soluzione Telecom Italia (Ti), accettata alla fine da Agcm, comporta alcune differenze fondamentali che rendono meno immediato il controllo della parità di trattamento.

Mentre, infatti, nel modello inglese, il *Front Office* per la fornitura dei servizi/prodotti della rete di accesso è del tutto identico per gli Olo e per la struttura di *Bt retail*, nel caso italiano l'accesso degli Olo ad *Open Access* avviene attraverso una struttura preesistente Ti con diverso riferimento gerarchico. Tale struttura è denominata *National Wholesale Services* ed attraverso essa passano, per gli Olo, tutti i processi di fornitura (*provisioning*) e di garanzie sui servizi forniti (*assurance*). In particolare mentre gli Olo accedono ad *Open Access* attraverso *Wholesale* con un sistema informativo ad essi dedicato con richiesta di servizi incompleti senza attivazione detti «servizi svestiti» e completati poi da parte degli Olo con prestazioni aggiuntive, *Telecom retail* accede ad *Open Access* attraverso un suo sistema informativo diretto in grado, tra l'altro, di richiedere servizi completi («servizi vestiti») forniti direttamente dalle strutture di *Open Access* attraverso l'ausilio di un'altra struttura di Ti che governa gli apparati elettronici e la rete a lunga distanza.

A fronte di questi aspetti negativi che configurano una maggio-

re difficoltà nei giudizi di parità di trattamento nei processi interni, la proposta di Telecom Italia ha qualche vantaggio rispetto alla soluzione inglese.

Il primo vantaggio è rappresentato dal fatto che *Wholesale* costituisce un'interfaccia unificata sia per le forniture tipiche relative alla rete di accesso (ad esempio *unbundling* e relativa gestione), sia per i servizi *bitstream (wholesale)* che coinvolgono gli apparati attivi della rete Telecom gestita da altra struttura di Ti. Ciò rappresenta un indubbio vantaggio gestionale per gli Olo rispetto alla soluzione del Regno Unito.

Il secondo vantaggio, conseguente all'epoca in cui nasce *Open Access*, è il criterio di apertura (stabilito da Agcm) per le future reti in fibra ottica, nel senso che le infrastrutture passive (cavidotti, canaline e fibra spenta) di Ti devono essere rese accessibili anche agli Olo a condizioni economiche eque.

Non si può peraltro tacere che un'aspirazione degli Olo sarebbe quella di poter vedere *Telecom retail* accedere allo stesso loro tavolo di *Front Office* rappresentato da *Wholesale*, per permettere un più facile controllo della parità di trattamento rispetto alla più complessa situazione attuale.

#### 5.4. Lo sviluppo dei servizi broadband negli Stati Uniti: la strategia di Obama

Il mercato americano, a differenza di quello italiano, vede una forte pressione competitiva esercitata dal cavo che raggiunge il 96% della popolazione. Per questo motivo, i principali *carrier* di telefonia tradizionale stanno investendo in reti di nuova generazione *Ftth (Fiber to the Home)*, soprattutto nei principali centri urbani.

Lo sviluppo delle infrastrutture negli Stati Uniti, unitamente ai Piani di sviluppo delle reti che gli operatori, grazie alla competizione tra piattaforme, stanno autonomamente mettendo in opera soprattutto nelle aree remunerative, hanno portato l'Amministrazione Obama a focalizzare la propria strategia di sviluppo dei servizi *broadband* nelle aree in *digital divide*, con l'obiettivo di garantire un accesso a banda larga al 100% della popolazione.

Il 17 febbraio 2009, il Presidente Obama ha firmato *The Ame-*

*rican Recovery and Reinvestment Act of 2009*, che prevede un programma specifico per la diffusione dei servizi *broadband* e lo stanziamento di un fondo per il finanziamento di specifici progetti. Il piano si pone l'obiettivo di eliminare il *digital divide* nel suo complesso (strutturale, tecnologico e culturale) e di stimolare la domanda di servizi a banda larga, così da favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro.

Il piano del governo americano prevede che la Fcc adotti un piano di sviluppo del *broadband* nazionale entro febbraio 2010, accanto allo stanziamento di 7.2 mld di dollari da allocare entro settembre 2010 sulla base di gare pubbliche. È previsto che possano partecipare alle gare per l'allocazione dei fondi tutti i soggetti interessati, tra cui gli Stati (in tutte le articolazioni), le *partnerships* pubbliche e private, le organizzazioni no-profit, i fornitori di servizi *broadband* e di infrastrutture e gli *incumbents*.

I fondi verranno assegnati per sviluppare la diffusione di Internet mediante progetti finalizzati, tra gli altri, ad aumentare i centri pubblici di accesso ad Internet (comprese scuole e biblioteche), a sviluppare il censimento delle infrastrutture *broadband*, a sviluppare la rete a banda larga, a promuovere progetti di formazione e di alfabetizzazione informatica presso le classi più disagiate della popolazione americana.

IL SETTORE POSTALE: LIBERALIZZAZIONE  
E SERVIZIO UNIVERSALE

**1. Introduzione**

1.1. *Le politiche di liberalizzazione e i due modelli di business*

In questo lavoro vengono discussi i principali vincoli di natura concorrenziale esistenti nel mercato dei servizi postali in Italia, analizzati anche alla luce della terza direttiva europea di liberalizzazione finale del mercato europeo (dir. 2008/6/CE del 20 febbraio 2008), recentemente approvata dal Parlamento europeo.

La direttiva, abolendo definitivamente la riserva di produzione oggi ancora accordata ai principali fornitori postali nazionali, conclude un percorso di liberalizzazione avviato con la prima direttiva 1997/67/CE. Al fine di mantenere il carattere universale del servizio postale, si prevedono alcuni strumenti di regolazione (fondo di compensazione, trasferimento statale, appalto pubblico) che dovrebbero consentirne la fornitura in un mercato interamente liberalizzato. Tali strumenti, però, non risolvono i delicati problemi di bilanciamento fra concorrenza e servizio universale, lasciando ampi spazi ad una molteplicità di soluzioni da applicarsi in sede di recepimento della direttiva negli ordinamenti nazionali degli Stati membri. Mentre la strategia dei nuovi entranti è in pratica la stessa in tutta Europa<sup>2</sup>, quella degli operatori dominanti, gran parte dei quali ancora oggi titolari di concessione esclusiva che verrà abolita definitivamente solo il primo gennaio 2011, sembra non essere univoca. Infatti due filosofie antitetiche, con-

---

<sup>1</sup> Il gruppo di ASTRID che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Vincenzo Visco Comandini. Hanno collaborato Annalisa Cutolo, Cristina Imperi, Luigi Di Paola, Adolfo Consiglio, Andrea Grillo.

<sup>2</sup> Per il punto di vista degli operatori nuovi entranti nel mercato in via di liberalizzazione vedi U. Arrigo, *La liberalizzazione europea del mercato postale e le prospettive per l'Italia*, in «Mercato Concorrenza Regole», 2008, n. 3, pp. 469-512.



cettualmente corrispondenti ad altrettanti modelli di business, si stanno oggi confrontando in Europa<sup>3</sup>.

Da un lato vi è una posizione che ritiene pienamente valido, in termini di valore del prodotto, il mantenimento dell'attuale livello di offerta del servizio postale universale, consistente nel recapito quotidiano della posta sull'intero territorio nazionale, al fine di sfruttare appieno, laddove conseguibili, le economie di scala e di varietà (offerta congiunta di posta con altre attività finanziarie, assicurative, di telecomunicazione, di servizi svolti per conto della pubblica amministrazione) e, soprattutto, le esternalità di rete generate dall'ubiquità di offerta e dal recapito gratuito della posta. Questa strategia ipotizza che, nonostante la crescente concorrenza esercitata dai media digitali, la lettera continui a disporre di alcuni vantaggi competitivi, in particolare l'universalità del recapito e la possibilità di personalizzazione del messaggio. In tale ottica, la liberalizzazione del mercato, accrescendo la concorrenza che spinge i prezzi ad allinearsi ai costi, può essere vista con favore a condizione di mantenere le regole attuali sul recapito. Infatti, la distribuzione gratuita implica, per chi possiede un domicilio conosciuto, l'impossibilità di disconnettersi dalla rete postale (ovvero rendere irreperibile il proprio domicilio), caratteristica che la rende un servizio altamente apprezzato dai grandi speditori, pubblici e privati.

A tale strategia se ne contrappone un'altra, più pessimista sul futuro del mercato delle lettere, consistente nell'adozione di una politica di inflessibile contenimento dei costi (se necessario quindi del personale), anche a prezzo di ridurre alcuni profili di qualità del servizio. La sua finalità principale è di accrescere il grado di flessibilità della rete di distribuzione anche attraverso la riduzione dei livelli di universalità (ad esempio, obbligo di recapito limitato a soli 3 giorni la settimana)<sup>4</sup>, ammettendo standard di qua-

---

<sup>3</sup> V. Visco Comandini, M. Lintell, S. Gori, M. Pierleoni, B. Tisdahl, *Postal Price Elasticities and Intermedia Competition – A Multisided Market Approach*, in «Progress in the Competitive Agenda in the Postal and Delivery Sector», a cura di M. Crew e P. Kleindorfer, Cheltenham & Northampton, Edward Elgar, 2009, pp. 163-183.

<sup>4</sup> Nella versione provvisoria dello studio prospettico di valutazione della libe-

rità differenziati sul territorio nazionale. Questi ultimi risulterebbero verosimilmente elevati dove i volumi lo permettono, ridotti dove il traffico non risulta remunerativo e dove quindi non c'è ragione economica di offrire il servizio ad un livello di qualità e costo elevati.

Questa seconda strategia, inoltre, prevede l'adozione di politiche di differenziazione fra gli utenti postali ad alta e a bassa disponibilità a pagare per il servizio, anche adottando sistemi tariffari che mettono in discussione il principio del recapito gratuito. L'obiettivo sarebbe di spingere gradatamente il servizio postale tradizionale verso prezzi più elevati degli attuali (non remunerativi in più o meno ampie porzioni del territorio nazionale), grazie anche a nuove attività a valore aggiunto, tendenzialmente rivolto a specifici target di clienti e sempre meno ad un'indifferenziata cittadinanza. In altre parole, il perimetro del servizio universale verrebbe ridotto all'essenziale, in modo da lasciare maggiore libertà commerciale al resto del mercato, che si avvicinerebbe sempre di più a quello del corriere espresso.

Mentre la prima strategia è fatta propria dai Paesi anglosassoni (Usa, Regno Unito) e di lingua francese, diversi fra loro quanto a modello regolatorio (il mercato è liberalizzato nel Regno Unito, ancora in monopolio in Francia e Stati Uniti) ma uniti dalla convinzione di un futuro per il mercato postale universale, la seconda sembra essere quella prescelta, pur con differenze, dai Paesi continentali del Nord Europa (Germania, Olanda, Paesi scandinavi). Gli operatori di quest'ultimo gruppo di Paesi sembrano infatti orientarsi verso un modello di business fortemente identificato con il corriere espresso, di cui sono peraltro i principali fornitori a livello mondiale (non a caso Dhl e Tnt sono controllati rispettivamente dalle poste tedesche ed olandesi), che ha costruito il pro-

---

ralizzazione svolto da PricewaterhouseCoopers per conto della Commissione Europea (*The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009*, Bruxelles, May, 2006) si formulava la proposta, poi emendata nella versione definitiva, di ridurre l'obbligo di recapito a 3 giorni. La riduzione dell'obbligo non implica che il livello *effettivo* di offerta del recapito scenda ovunque a 3 giorni la settimana, ma solo che il fornitore diventa libero di sceglierlo a partire da tale soglia minima.

prio successo sul principio della esclusività di fornitura postale corredata da attività addizionali.

In Europa entrambe le posizioni, per esigenza di chiarezza qui presentate in forma antitetica quando nella realtà del mercato spesso non lo sono, coesistono con l'obiettivo, comune a tutti gli operatori postali nazionali, di ridurre la dipendenza dal business postale tradizionale nel mercato interno, giudicato comunque a rischio sia per l'accresciuta concorrenza per effetto della liberalizzazione sia, soprattutto, per l'effetto di sostituzione esercitato dagli altri media, la cosiddetta *e-substitution*, in cui un numero crescente di messaggi cartacei è progressivamente sostituito da più efficienti sistemi di comunicazione basati su tecnologie Internet.

Ciò può essere ottenuto sia diversificando le fonti di ricavo (logistica, corriere espresso, servizi finanziari o assicurativi, ecc.) sia, per gli operatori meglio attrezzati, acquisendo quote nel mercato delle lettere negli altri Paesi.

Un aspetto non secondario della capacità di creare condizioni concorrenziali dei mercati postali è quello dell'accesso obbligatorio (*mandated access*) alla rete di recapito dell'operatore nazionale. Si tratta di una politica regolatoria non unanimemente condivisa, che prevede specifici obblighi di accesso per l'operatore dominante a prezzi predefiniti in funzione dei punti di accesso lungo la catena produttiva, delle quantità e delle prelaborazioni effettuate. Vigente sia negli Stati Uniti (dove è stata inizialmente adottata negli anni ottanta) che mantengono il solo recapito in monopolio, sia nel Regno Unito dove il mercato è invece liberalizzato, l'accesso obbligatorio consente di creare una certa vivacità concorrenziale nelle attività a monte. È una soluzione criticata da alcuni operatori nazionali che ritengono strategico il mantenimento del controllo sull'intera catena del valore del servizio, ma presenta il vantaggio di risolvere il problema della fornitura universale, concentrata in larga misura nel recapito, che diventa per via regolatoria una *essential facility*, i cui oneri potrebbero essere più facilmente condivisi fra tutti gli operatori.

In alcuni Paesi, specie quelli, come l'Italia, dove la dimensione del mercato è ridotta, il peso economico dell'offerta del servizio con modalità universali può essere elevato, e di conseguenza si rendono necessarie misure capaci di consentirne la fornitura in un

mercato liberalizzato. La particolare ristrettezza strutturale del mercato postale italiano sembra implicare un finanziamento diretto dell'onere del servizio universale da parte dello Stato, anche se la Commissione europea, specie dopo la sentenza Altmark della Corte di Giustizia, ritiene tale forma di finanziamento suscettibile di un esame approfondito. I pro e i contro di queste strategie possono essere valutati illustrando i principali caratteri economico-regolamentari del servizio postale.

## 2. Caratteristiche della rete postale

Rispetto ad altri servizi economici d'interesse generale (Sieg), quello postale si caratterizza per due elementi fondamentali che, nei Paesi industrializzati<sup>5</sup>, ne determinano modalità di fornitura e, conseguentemente, possibilità di sviluppare forme efficaci di concorrenza:

- a) le specifiche proprietà tecnico-economiche della sua rete quando è soggetta agli obblighi di fornitura universale;
- b) la domanda quale fattore critico della sostenibilità economica del servizio.

### 2.1. Proprietà tecnico-economiche

La rete postale è di natura esclusivamente organizzativa, mancante di connessioni fisiche fra i nodi di distribuzione sul territorio. Si differenzia dagli altri servizi a rete perché le sue infrastrutture, facilmente replicabili in assenza di costi sommersi, non presentano alcun carattere di essenzialità<sup>6</sup>. È servizio ad alta intensità

---

<sup>5</sup> Nel terzo mondo il servizio postale presenta caratteri diversi, in particolare una fornitura di fatto non universale, rivolta alle sole classi medie e alte, che rappresentano una fascia ristretta della popolazione. Sul tema vedi J. Ansón, J. Tolledano, *Waiting for 'Rowland Hill' – Elements of reform of postal services in Sub-Saharan Africa*, in *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, a cura di M. Crew e P. Kleindorfer, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, pp. 295-314.

<sup>6</sup> L'unica eccezione è costituita dalle caselle postali affittate ai clienti presso gli uffici di maggiore dimensione, che potrebbero costituire un'infrastruttura essen-

di lavoro nella fase cruciale del recapito, e richiede un limitato livello di investimenti, gran parte dei quali recuperabili o, nel caso delle macchine smistatrici della posta, dimensionabili sui volumi lavorati. Data la semplicità della tecnologia di produzione, le possibilità di innovazione di prodotto e/o processo sono relativamente limitate. Nelle lettere di origine business, che rappresentano l'80-90 per cento del traffico, vengono integrate le attività di recapito con quelle di gestione dei *data base*, preparazione, trasmissione e stampa degli invii.

Il servizio postale è formato da due reti distinte sotto i profili organizzativo ed economico: la rete di distribuzione della posta e quella degli uffici postali. La prima è composta in Italia da circa 35 mila zone di recapito (i percorsi del portalettere) ed è interamente finanziata da chi spedisce la posta, bene invece gratuito per chi la riceve<sup>7</sup>. La seconda è quella dei circa 14 mila uffici postali (d'ora in poi, Up) presenti in quasi tutti i comuni italiani<sup>8</sup>, che svolgono funzioni di accettazione di lettere e pacchi alla clientela *retail* e offrono servizi di pagamento e risparmio di facile utilizzo<sup>9</sup>.

Entrambe le reti forniscono servizi soggetti ad obblighi di universalità, ossia a offerta definita non da autonome scelte imprenditoriali o remunerazione del capitale investito, ma con una differenza. Mentre nel caso del recapito postale vigono precise norme, nazionali e comunitarie, che ne specificano il livello (servizio quotidiano per 5 giorni a settimana sull'intero territorio nazionale<sup>10</sup> a

---

ziale se il loro accesso venisse negato alle imprese concorrenti. Vedi J. Panzar, *PO box access: competition issues in two-sided postal market*, relazione presentata alla *Fourth Conference on Competition and Universal Service in the Postal Sector*, Idei, Toulouse 16-17 Marzo 2006.

<sup>7</sup> Il francobollo e il ricevimento gratuito delle lettere a domicilio furono le due grandi innovazioni nel servizio postale introdotte da sir Rowland Hill nel 1837 nel Regno Unito e subito imitato in tutti i Paesi. Ad esse seguì, successivamente, l'uniformità territoriale del prezzo.

<sup>8</sup> Solo il 4,5% dei comuni italiani è oggi sprovvisto di ufficio postale.

<sup>9</sup> I ricavi realizzati in un tipico ufficio postale sono costituiti per circa il 70 per cento da servizi finanziari e assicurativi e solo per il 30 per cento da servizi postali.

<sup>10</sup> In alcuni Paesi, fra cui l'Italia, il recapito postale viene svolto anche il sabato, scelta produttiva in genere fortemente apprezzata dai clienti speditori, date le più elevate probabilità per il portalettere di incontrare il destinatario.

standard predefiniti), nel caso degli Up tali obblighi, salvo l'accettazione dei sopra ricordati servizi postali di base, sussistono in forma solo implicita<sup>11</sup>, perché Poste Italiane si impegna *de facto* a mantenere quanto più possibile inalterata l'estensione della rete degli Up e ad effettuare solo modifiche derivanti da mutamenti demografici, abitativi o stagionali della popolazione residente<sup>12</sup>. In Italia come negli altri Paesi la scelta di localizzazione degli Up è stata storicamente basata su ragioni di consenso politico locale e di massimizzazione dell'accessibilità ai servizi, non di profittabilità come è invece caratteristico della rete degli sportelli bancari: in Italia, esattamente come negli Stati Uniti, gli Up hanno rappresentato un efficace strumento di *binding the nation together*<sup>13</sup>. L'effetto economico della fornitura dei servizi erogati con queste caratteristiche è duplice: da un lato impone all'operatore nazionale oneri aggiuntivi derivanti dagli obblighi di universalità, dall'altro gli consente lo sfruttamento di economie di varietà potenzialmente capaci di compensarli<sup>14</sup>. Una fornitura ubiqua e universale implica, infatti, che una parte, più o meno estesa, delle reti di distribuzione sia antieconomica (per la consegna della posta le aree a bassa densità dei punti di recapito; per gli uffici postali un elevato tasso di inattività durante l'orario di apertura)<sup>15</sup>. Ciò nonostan-

---

<sup>11</sup> Nel contratto di Programma stipulato fra il Ministero delle comunicazioni e Poste Italiane le attività di Bancoposta non sono incluse fra quelle soggette a obblighi di universalità, né sussistono specifici obblighi di mantenimento della rete degli Up, come avviene ad esempio in Germania, dove vigono standard minimi di densità sul territorio.

<sup>12</sup> Poste Italiane considera marginali e suscettibili di chiusura gli Up che effettuano meno di 30 operazioni a settimana.

<sup>13</sup> Vedi R. Cohen, L. Di Paola, R. Sheehy, V. Visco Comandini, *The distribution of post offices in Italy and the United States*, in *Competition and regulation in the postal and delivery sector*, a cura di M. Crew e P. Kleindorfer, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, pp. 36-46.

<sup>14</sup> Un operatore che valuta l'obbligo di universalità un'importante opportunità di business sono le poste svedesi, il cui mercato nazionale, con circa 700 invii procapite l'anno, è uno dei più ampi al mondo.

<sup>15</sup> Vedi X. Ambrosini, F. Boldron, B. Roy, *Universal service obligations in the postal sector*, in *Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector*, a cura di M. Crew e P. Kleindorfer, New York, Springer Science + Business Media, 2006, pp. 23-38.

te, all'operatore può convenire di mantenere in funzione la rete, grazie alla fornitura congiunta di nuovi e ulteriori servizi, in Italia soprattutto quelli di Bancoposta. Questi ultimi, del tutto simili a quelli bancari di base (con la sola eccezione del credito, oggi ancora riservato alle banche<sup>16</sup>), una volta modernizzati nelle procedure e nell'offerta dei prodotti, sono ben presto divenuti competitivi rispetto a quelli più costosi offerti dagli istituti di credito. A tali servizi si aggiungono quelli postali a valore aggiunto, come il corriere espresso, ovvero non postali (telecomunicazione, come la vendita di Sim per cellulari con il marchio Poste Mobile, che ha reso l'azienda postale operatore mobile virtuale) o la possibilità di gestire alcune frequenze di WiMax per collegare uffici postali oggi esclusi dalle connessioni a banda larga<sup>17</sup>, o attività esercitate da Poste Italiane per conto di altre amministrazioni pubbliche, come la distribuzione delle patenti di guida, l'accettazione delle domande per la regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari o la gestione dei servizi di tesoreria per i piccoli comuni.

Per l'operatore nazionale, la possibilità di offrire in modo economicamente sostenibile servizi differenziati costituisce un vantaggio competitivo (ma anche un beneficio netto per la collettività), derivante dalla possibilità di sfruttamento di economie di scala dal lato della domanda<sup>18</sup> e di economie di varietà<sup>19</sup>. Nel primo caso l'esternalità positiva di rete si genera quando i clienti, in

primo luogo lo Stato, si rivolgono alle poste perché costituiscono l'unica piattaforma capace di recapitare in tutta Italia senza costi per il destinatario, oppure di offrire un nuovo prodotto o servizio su una rete di vendita già esistente e diffusa sull'intero territorio nazionale. Va precisato, tuttavia, che affinché si realizzi un vero vantaggio economico o funzionale nella produzione di servizi della pubblica amministrazione da parte di Poste Italiane occorre selezionare quelli che più si avvicinano a quanto già svolto dall'azienda: in particolare le attività di *front office* (accettazione/consegna documenti, consultazione *data base*, prenotazioni di servizi) in quanto più facilmente armonizzabili con quanto già svolto dagli operatori degli Up. Sono invece da escludere le attività di produzione di atti amministrativi, che richiedono procedure predefinite per legge e competenze che esulano dal *know-how* di Poste Italiane.

La gratuità del recapito postale ha da sempre costruito un rompicapo per gli economisti<sup>20</sup>. Il paradosso che la componente più costosa del servizio sia anche quella offerta gratuitamente, ha stimolato alcune proposte per trasformare il recapito in servizio a pagamento, teoricamente interessanti ma in pratica di assai difficile se non impossibile attuazione<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> J. Panzar, *Funding universal service obligation and the cost of liberalization*, in *Future directions in postal reform*, a cura di M. Crew e P. Kleindorfer, Boston, Kluwer Academic Publishers, 2001, pp.101-116.

<sup>21</sup> In letteratura i sostenitori della tesi del recapito postale a pagamento si rifanno al saggio seminale di R. Coase, *Rowland Hill and the Penny Post*, in «Economica», 6, 1939, p. 1 che in realtà criticava l'uniformità tariffaria, non la distribuzione gratuita della posta. Sul tema vedi B. Owen, D. Willig, *The economics and postal pricing*, in *The Future of the postal service*, a cura di J. Fleishman, Aspen: the Aspen Institute, 1983; J. Panzar, *Is postal service a natural monopoly?*, in *Competition and innovation in postal services*, a cura di M. Crew e P. Kleindorfer, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1991; C. Schwarz-Schilling, *Pricing Schemes in liberalized postal markets*, relazione presentata alla Second Conference on Competition and Universal Service in the Postal Sector, IDEI, Toulouse 6-7 Dicembre 2001; C. Felisberto, M. Finger, B. Friedli, D. Krähenbühl, U. Trinkner, *Pricing the last mile in the postal sector*, in *Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector*, a cura di M. Crew e P. Kleindorfer, New York, Springer Science + Business Media, 2006, pp. 249-266; M. Marè, S. Gori, V. V.

---

<sup>16</sup> I servizi di Bancoposta sono assoggettati alla medesima disciplina delle banche sulla raccolta di risparmio e sugli strumenti di pagamento, mentre a Poste Italiane non disponendo di apposita licenza bancaria, è oggi non consentito erogare servizi di credito, offerti nei maggiori Up ma solo in nome e per conto di istituti bancari.

<sup>17</sup> Il tema è trattato al par.5.

<sup>18</sup> Sul concetto di economie di scala dal lato della domanda, o esternalità di rete, vedi C. Shapiro, H. Varian, *Information Rules. A Strategic guide to the network economy*, Cambridge, Harvard Business School, 1999, tr.it Etas libri, Milano 1999 e H. Varian, J. Farrell, C. Shapiro, *The Economics of Information Technology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

<sup>19</sup> Si realizzano economie di varietà (o gamma) quando i costi totali di una produzione congiunta di due output da parte di un'unica impresa sono inferiori a quelli sopportati in caso di produzione separata fra due imprese.

Al contrario, la recente teoria dei mercati a più versanti sembra fornire una spiegazione convincente sull'utilità di mantenere gratuita la rete del recapito postale. Secondo questa teoria, un'industria (o, più precisamente, una piattaforma che eroga servizi) ha natura multilaterale quando sussistono almeno tre condizioni: 1) si è in presenza di distinti gruppi di clienti; 2) una parte di almeno uno di tali gruppi beneficia dall'aver la propria domanda coordinata con quella di altri gruppi; 3) un intermediario posto al centro delle relazioni (il gestore della piattaforma) può svolgere la funzione di coordinamento in maniera più efficiente di tante relazioni bilaterali fra i membri dei diversi gruppi<sup>22</sup>.

In tale ottica, il servizio postale può essere visto come una piattaforma a due versanti che connette fra loro, soddisfacendo le relative domande, i grandi clienti speditori (*utilities*, banche, assicurazioni, Pa, ma anche inserzionisti pubblicitari) e i residenti destinatari degli invii. Se non vi fosse la piattaforma «servizio postale» le banche, le *utilities* o la stessa Pa dovrebbero sopportare costi molto elevati per stabilire/mantenere regolari rapporti con i propri clienti (cittadini), gli inserzionisti pubblicitari per raggiungere la loro clientela potenziale<sup>23</sup>. La teoria prevede che il soggetto che

---

Visco Comandini, *Obblighi di universalità, esternalità economiche e beni pubblici*, in *Economia e regolazione delle reti postali*, a cura di V. Visco Comandini, Roma, Carocci, 2006, pp. 85-102.

<sup>22</sup> D. Evans, *Some Empirical Aspects of Multi-sided Platform Industries*, in «*Review of Network Economics*», vol.2, 3, September 2003 ha raggruppato le industrie a più versanti in tre categorie, a seconda del ruolo svolto dalla piattaforma di coordinamento: a) i facilitatori del mercato (mercato immobiliare); b) i generatori di *audience* (i media: giornali, TV, portali); c) i coordinatori di domanda (software, sistemi operativi, carte di credito, sistemi di vendita e pagamento *online*). A loro volta, le piattaforme possono essere classificate in coincidenti (in cui piattaforme concorrenti offrono prodotti fra loro sostituibili), intersecanti (dove la sostituibilità, e quindi la possibilità di concorrenza, è limitata), di monopolio, dove non c'è concorrenza in uno o più versanti. Alla luce di queste tassonomie, i servizi postali costituiscono una piattaforma del tipo sia a) che b), a seconda del regime di mercato e/o regolatorio vigente, coincidente, intersecante o di monopolio.

<sup>23</sup> V. Visco Comandini et al, *Postal Price Elasticities and Intermedia Competition – A Multisided Market Approach*, cit.; C. Jaag, U. Trinkner, *Pricing in Com-*

gestisce la piattaforma, se i diversi lati presentano differenze quanto ad esternalità, sia in grado di influenzare il volume delle transazioni effettuate nei diversi versanti, fissando prezzi più alti per un lato della piattaforma (superiori al costo marginale) e più bassi (o, al limite, negativi) per l'altro<sup>24</sup>. Questo fenomeno è particolarmente evidente nel servizio postale, dove l'interazione delle domande dei grandi speditori e dei clienti destinatari con positiva disponibilità a pagare genera forti effetti positivi di rete, resi possibili proprio dalla gratuità del recapito, che diventa la condizione necessaria affinché nessun destinatario possa essere «disconnesso» dalla rete universale di distribuzione<sup>25</sup>. Applicando dunque la teoria del mercato a più versanti al servizio postale emerge che se, come è in uso nelle Tlc o nei servizi di gas ed elettricità, venisse introdotto un canone di accesso/connessione finalizzato ad estrarre rendita dal consumatore-destinatario, il vantaggio dell'esternalità di rete verrebbe interamente perduto. A tale conclusione giungono anche Jaag e Trinkner<sup>26</sup>, secondo cui la migliore politica tariffaria per il settore postale è «*don't touch the receiver*».

---

*petitive Two-Sided Mail Markets*, in *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, cit. pp. 136-149; H. Dietl, A. Grütter, M. Lutzenberger, *Defensive competitive strategies in two-sided markets: the example of the mail industry*, in *Competition and regulation in Network Industries*, 10, 1, 2009, pp. 3-16.

<sup>24</sup> J. Rochet, J. Tirole, *Two-sided Markets: an Overview*, mimeo, Idei, Université de Toulouse, 2004; J. Gabszewicz, D. Laussel, N. Sonnac, *Programming and advertising competition in the broadcasting industry*, in «*Journal of Economics & Management Strategy*», 13, 4, 2004, pp. 657-573; M. Armstrong, *Competition in two-Sided Markets*, Department of Economics, University College, London, 2005.

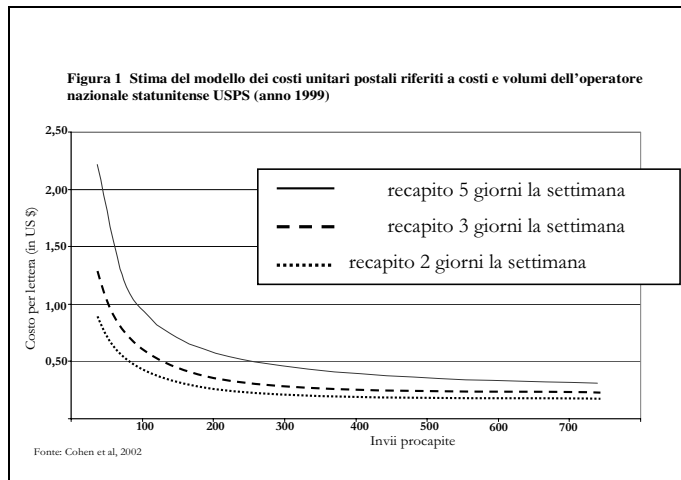
<sup>25</sup> Nei mercati a più versanti, la presenza di domande distinte e interrelate di ciascun lato tende a modificare i coefficienti di elasticità della domanda al proprio prezzo, in alcuni casi aumentandone il valore (mercato dei quotidiani e delle riviste), in altri riducendolo (servizi postali). Una possibile spiegazione del secondo fenomeno è che i grandi speditori di posta sono tendenzialmente poco reattivi ad aumenti di prezzo (determinato in larga misura dal costo del lavoro), perché includono nella loro funzione di domanda il beneficio derivante dalla gratuità della distribuzione.

<sup>26</sup> C. Jaag, U. Trinkner, *Pricing in Competitive Two-Sided Mail Markets*, cit.

## 2.2. Domanda e sostenibilità economica del servizio

Data la natura a rete del servizio in cui la presenza di obblighi di universalità accresce la componente fissa dei costi, la sostenibilità economica del suo fornitore nazionale dipende fortemente dai livelli della domanda.

Uno studio multi-paese<sup>27</sup> ha sistematizzato le relazioni esistenti fra costi e domanda di posta. La relazione è mostrata nella seguente figura 1, in cui la curva è stata costruita sulla base di una funzione generale di costo del servizio postale, prendendo a riferimento i dati dell'operatore nazionale americano Usps e facendone variare i volumi sulla base delle elasticità di costo definite dalla



<sup>27</sup> R. Cohen, C. Pace, M. Robinson, G. Scarfiglieri G., V. Visco Comandini, J. Waller, S. Xenakis S., *A Comparison of the Burden of Universal Service in Italy and the United States*, in *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy*, a cura di M. Crew e P. Kleindorfer, Boston, Kluwer Academic Publishers, 2002; R. Cohen, M. Robinson M., G. Scarfiglieri, R. Sheehy, V. Visco Comandini, J. Waller, S. Xenakis, *The Role of scale economies in the cost behavior of posts*, in *Regulating Postal Markets – Harmonised Versus Country-specific Approaches*, A. Dieke, A. Niederprüm (a cura di), papers presented at the 8th Königswinter Seminar, 16-18 Febbraio 2004, WIK Proceedings nr.11, Bad Honnef, 2006

*Postal Regulatory Commission* statunitense<sup>28</sup>.

Dalla figura si evidenzia come le curve dei costi unitari, che si riferiscono ai mercati nazionali, decrescano in modo significativo all'aumentare dell'output per livelli procapite bassi, mentre oltre 300-400 invii per abitante i costi appaiono sostanzialmente costanti. Questa figura suggerisce l'esistenza di asimmetrie fra Paesi quanto a condizioni concorrenziali. Infatti una liberalizzazione del mercato nazionale risulta produrre effetti diversi a seconda della dimensione della domanda: un operatore che serve un mercato con 500-700 invii procapite può anche correre il rischio di perdere il 20-30% di quota di mercato a favore dei concorrenti, perché i propri costi non cresceranno in modo significativo, mentre per un operatore con 100-150 invii anche una perdita più modesta, ad esempio solo il 10%, rischia di compromettere il suo equilibrio finanziario.

Tuttavia, lo studio di Cohen e colleghi mostra anche che riducendo il recapito settimanale a 3 o ancor più a 2 giorni, la curva di costo, oltre che scendere di livello, si schiaccia in modo sensibile, riducendo lo svantaggio competitivo subito dall'operatore universale con limitati volumi. Questo risultato conferma la tesi espressa dello studio *PriceWaterhouseCoopers* per la Commissione europea<sup>29</sup>, secondo cui la riduzione dell'attuale obbligo di recapito quotidiano favorirebbe condizioni di effettiva concorrenzialità nel mercato.

In ciascun Paese, i livelli di domanda di posta dipendono da cause generali legate alla struttura e ai caratteri dell'economia e della società (fra cui reddito, grado di competitività, nuclei familiari, consuetudine alla comunicazione scritta, sviluppo dei sistemi di pagamento *non-cash*, acquisti on-line o per corrispondenza), in larga misura esogeni rispetto alle possibilità d'intervento degli

<sup>28</sup> L'ipotesi su cui è basato il lavoro, che nasce dall'evidenza empirica degli addetti a questa industria, è che il servizio postale universale è organizzato in modo sostanzialmente simile in tutto il mondo industrializzato, con limitate differenze (come il recapito su 5 o 6 giorni; i mezzi di trasporto del portalettere come auto, bicicletta o a piedi) di cui si può tenere conto in sede di stima dei suoi costi.

<sup>29</sup> *PriceWaterhouseCoopers, The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009*, Bruxelles, May, 2006.

operatori<sup>30</sup>. I Paesi dove l'industria pubblicitaria è sviluppata e innovativa e dove si registra forte concorrenza soprattutto nel settore dei servizi, sono anche molto sviluppati i mercati postali del *direct mail* e delle comunicazioni delle imprese con i propri clienti, perché queste ultime tentano di differenziare i loro prodotti anche tramite messaggi e invii postali più o meno personalizzati, e di conseguenza la profittabilità dell'operatore postale è elevata. Laddove invece, come ad esempio in Italia, il numero degli invii postali è basso, il business postale può arrivare a non essere profittevole nel suo complesso (com'è nel caso dell'Italia e del Giappone), e l'operatore nazionale finisce per dipendere da fonti di ricavo diverse da quelle del servizio postale tradizionale.

Ciò pone problemi di sostenibilità economica di lungo periodo, che richiedono particolare attenzione nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti compensativi per gli extracosti del servizio universale.

### 3. Il finanziamento del servizio universale nello scenario liberalizzato

#### 3.1. Il problema del servizio universale

Gli obblighi posti in capo al fornitore del servizio universale (o ai fornitori nella scenario liberalizzato) condizionano le possibilità di competizione effettiva se la soluzione istituzionale prescelta è quella della concorrenza «nel» mercato, ovvero se c'è piena libertà d'ingresso e di fornitura selettiva. Si distinguono al proposito vincoli posti alle modalità di fornitura del servizio di distribuzione della posta (rete di recapito) da quelli di accesso *retail* (rete degli uffici postali), che presentano caratteri economici assai diversi.

Nel mercato delle lettere, l'obbligo di consegna quotidiana a qualità predeterminata ed uniforme genera asimmetrie nei costi fra l'*incumbent*, obbligato a rispettarlo, e i nuovi entranti che po-

---

<sup>30</sup> Vedi M. Fioramanti, *La domanda di servizi postali*, in V. Visco Comandini (a cura di) *Economia e regolazione delle reti postali*, cit., pp. 161-180.

trebbero non avere tale obbligo *de jure* o *de facto* se servono, come dimostrano ampie esperienze pratiche<sup>31</sup>, solo determinate zone geografiche. Per questi ultimi, infatti, avendo almeno inizialmente un numero limitato di clienti speditori da servire, non c'è necessità di organizzare un recapito quotidiano, essendo sufficiente quello meno costoso basato su una distribuzione bi o trisettimanale<sup>32</sup>. Tale asimmetria può mettere l'*incumbent* in una posizione di svantaggio strutturale perché il vincolo legale gli impedisce di reagire adeguando i propri fattori di produzione (e quindi i costi) a quelli dei competitor. La riduzione dell'obbligo di distribuzione della posta a 3 giorni presenta il vantaggio di ridurre lo svantaggio competitivo dei fornitori nazionali, ma implica che un servizio di interesse economico generale venga offerto con livelli di qualità a macchia di leopardo sul territorio, con alcune zone servite 3 volte la settimana e altre, più dense, 5 o 6 giorni la settimana, per autonoma scelta imprenditoriale del fornitore e non più per obbligo di legge. Inoltre, questa opzione presenta l'ulteriore svantaggio di generare effetti di cannibalismo fra i prodotti, perché nelle zone a 3 giorni riduce la qualità del corriere prioritario (venduto a qualità G + 1, giorno d'impostazione più 24 ore), incentivando il mercato a scegliere l'alternativa fra corriere espresso per chi ha alta disponibilità a pagare e servizio economico a 3 giorni per chi ne ha una più limitata.

La localizzazione degli uffici postali, storicamente finalizzata a massimizzare l'accessibilità ai servizi (non solo postali) della clientela non ha mai seguito logiche di profittabilità. Recentemente anche in Italia, con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008, sono stati imposti requisiti minimi per la distribuzione degli uffici postali nel territorio nazionale, fra cui la determinazione della distanza massima di accessibilità al servizio,

---

<sup>31</sup> In Svezia la fornitura di servizi in zone limitate (il *cream-skimming*) è considerata normale pratica commerciale.

<sup>32</sup> È questo il modello di business adottato da *City Mail*, il principale concorrente delle poste svedesi, riuscito recentemente a conseguire una quota di mercato pari a circa il 5% (che sale al 30% nel recapito urbano delle lettere non prioritarie).

espressa in km percorsi dall'utente per recarsi al punto di accesso più vicino, per popolazione residente. Si tratta di una scelta opinabile, per almeno due ragioni.

La prima ragione, puramente tecnica, è che una sola dimensione (come la distanza) non riesce ad esprimere i reali bisogni di accesso dei cittadini al servizio, legati a variabili complesse come i flussi gravitazionali, le direttrici del traffico pubblico e privato, l'occupazione o la lunghezza delle file in altri Up. La seconda ragione, economica, è che stante le ampie differenze territoriali, demografiche, di reddito, amministrative e quindi anche di domanda di utilizzo degli Up, l'applicazione di standard di accesso teorico (ovvero maggiore o minore diritto a disporre di un Up vicino a domicilio e/o lavoro) tende a configurarsi più come spesa pubblica per finalità redistributive che come accesso effettivo compensativo se e solo se il mercato fallisce, a servizi che si vorrebbero sempre più offerti con logiche di equilibrio economico. In questo quadro, l'imposizione di standard non risolverebbe il problema della domanda mentre vincolerebbe inutilmente la produzione del servizio.

Pertanto, la soluzione del *tradeoff* fra equilibrio finanziario del fornitore universale (che richiede di chiudere alcuni uffici postali in grave deficit<sup>33</sup>) e massimizzazione dell'accessibilità della clientela al servizio risiede nell'applicazione di altri strumenti più flessibili come una contrattazione diretta *à la Coase*<sup>34</sup> fra impresa pubblica incaricata del servizio e classe politica rappresentante degli interessi delle comunità locali<sup>35</sup>.

Il problema degli uffici postali in deficit può essere in parte alleviato attraverso alcune misure di politica. Infatti, l'insaturazione dovuta ad inattività degli uffici può essere resa meno drammatica

---

<sup>33</sup> Poste Italiane considera uffici in grave deficit quelli che effettuano meno di 30 operazioni settimanali.

<sup>34</sup> Vedi R. Coase, *The problem of social cost*, in «Journal of Law and Economics», 1960, 3, pp. 1-44.

<sup>35</sup> Per un'analisi del problema in Italia e negli Stati Uniti vedi R. Cohen, L. Di Paola, R. Sheehy, V. Visco Comandini, *The distribution of post offices in Italy and the United States*, cit. In Italia, Poste Italiane, Regioni e Anci hanno istituito tavoli permanenti di contrattazione al fine di mantenere in funzione alcuni uffici postali marginali a rischio di chiusura.

localmente se lo scambio fra impresa postale e rappresentanti politici fa ottenere alla prima, in cambio del mantenimento dell'ufficio, la gestione di alcuni servizi che enti locali hanno comunque deciso di affidare in *outsourcing* (ad esempio, fatturazione e amministrazione servizi o imposte locali), oppure se lo Stato affida a Poste Italiane le attività di *front office* di proprie attività amministrative, come ad esempio è recentemente avvenuto con le procedure di regolarizzazione di immigrati clandestini. Va ricordato, tuttavia, che tale soluzione dovrebbe essere in linea di principio costruita in modo da non confliggere con le norme antitrust, perché qualsiasi attività di competenza di pubbliche amministrazioni ma gestibile in concreto da terzi dovrebbe essere assegnata attraverso procedure di appalto pubblico.

### 3.2. *Strumenti e metodi alternativi all'area riservata*

La dir. 2008/6/CE, nel vietare qualsiasi forma di riserva legale di produzione in favore degli operatori, prevede una serie di misure, non mutualmente esclusive, atte a consentire il finanziamento del servizio universale in un ambiente liberalizzato: il fondo di compensazione, l'appalto pubblico, il trasferimento statale.

Oxera<sup>36</sup> ha di recente ricostruito la tassonomia dei principi su cui dovrebbe basarsi un corretto sistema di finanziamento del servizio universale:

1) efficienza, distinguibile in allocativa, che nel caso dell'industria postale spinge in direzione di un progressivo allontanamento dai prezzi uniformi; produttiva, che incentiva il mix ottimale di fattori di produzione; dinamica, di stimolo all'innovazione di processo o prodotto;

2) neutralità, per garantire identità di trattamento fra *incumbent* e nuovi entranti, ma al contempo scoraggiare entrate inefficienti, disincentivi all'offerta di prodotti rilevanti, barriere all'en-

---

<sup>36</sup> Oxera, *Funding universal service obligations in the postal sector*. Report prepared for La Poste, De Post-La Poste, Hellenic Post, Poste Italiane, P&T Luxembourg, Correos, Magyar Posta, Cyprus Post, Poczta Polka, London, January 2007.



trata o iniquità nel carico del servizio universale<sup>37</sup>;

3) equità sociale, ovvero equità nei meccanismi di contribuzione, sia da parte dei clienti che dei fornitori;

4) compatibilità con le norme sugli aiuti di Stato. Nella sentenza *Altmark*<sup>38</sup> la Corte di Giustizia ha stabilito i presupposti necessari affinché una compensazione con fondi pubblici assegnata per l'espletamento del servizio universale non venga considerata aiuto di Stato:

a) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata di obblighi di servizio universale;

b) i parametri di calcolo della compensazione debbono essere definiti ex ante in modo trasparente ed obiettivo;

c) la compensazione non può eccedere i costi netti originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico;

d) la compensazione che non venga assegnata con procedura di appalto pubblico deve essere determinata sulla base dei costi che un'impresa media che avesse gli stessi obblighi sopporterebbe in condizioni simili.

5) trasparenza dei meccanismi e della ripartizione dei costi e dei benefici fra i diversi *stakeholder*;

6) praticabilità del meccanismo che deve avere bassi costi di transazione;

7) proporzionalità rispetto alle attività e alla scala di produzione. I piccoli operatori locali dovrebbero essere esentati perché il costo amministrativo potrebbe eccedere il beneficio.

Il rispetto di tutti questi criteri appare problematico, anche perché la loro adozione simultanea può in diversi casi generare *tradeoff* (ad esempio, proporzionalità e praticabilità potrebbero

---

<sup>37</sup> Negli Stati Uniti, la Federal Communications Commission ha raccomandato di basare le politiche per il servizio universale sui principi indicati nel *Telecommunication Act* del 1996 (ubiquità di offerta, accessibilità dei prezzi) più quello di neutralità concorrenziale. Vedi Oecd, *Non-commercial Service Obligations and Liberalization*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Competition Committee, Paris, 2004.

<sup>38</sup> Sentenza nella causa C-280/00 *Altmark Trans GmbH e Regierungspraesidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, racc. 2003 p. I-07747.

confliggere con neutralità ed equità sociale). Tuttavia questi criteri rimangono comunque importanti sotto il profilo regolatorio, perché forniscono le linee guida da adottare in sede di definizione puntuale del meccanismo compensativo. Premessa essenziale all'analisi di tali strumenti è naturalmente la determinazione dell'ammontare del costo netto dell'onere del servizio universale (Osu). Se, in sede di calcolo, questo risulta di dimensioni limitate, ha poco senso istituirlo, tenuto conto delle distorsioni concorrenziali che la sua applicazione inevitabilmente comporta.

Due sono i principali metodi oggi utilizzati per la misurazione dei costi postali Osu: quello dei costi interamente distribuiti (Fdc), e quello dei costi netti evitati (Nac). Il Fdc è utilizzato oggi da Poste Italiane nella propria contabilità analitica e dal Ministero dello sviluppo economico per verificare l'onere dell'universalità gravante su Poste Italiane<sup>39</sup>, ed è basato sull'allocazione completa dei costi sui diversi prodotti. Il costo Osu viene qui calcolato come somma delle differenze fra costi e ricavi dei soli prodotti universali in perdita. Il costo netto può dipendere sia da aree di recapito non profittevoli, sia da obblighi di prezzi politici imposti sia anche da uffici postali in perdita<sup>40</sup>.

Il metodo, che presenta il vantaggio di non richiedere assunzioni o ipotesi perché utilizza solo dati già prodotti in contabilità industriale, è per ragioni pratiche preferibile nel mercato in monopolio se si è in presenza di oneri Osu rilevanti e quando la sua finalità, come è stato fatto in Italia, è determinare l'ammontare del trasferimento statale compensativo in favore del fornitore universale. Quando il mercato è liberalizzato, il Nac diventa invece il metodo preferibile dovendo servire ad una finalità più complessa, ossia creare reali condizioni di parità concorrenziale (il criterio 2) fra *incumbent* e nuovi entranti<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Il metodo è stato utilizzato dalla Commissione europea in 2 casi di aiuti di Stato, entrambi chiusi con un'assoluzione piena di Poste Italiane. Da osservare che lo stesso metodo ha portato invece alla condanna di Deutsche Post.

<sup>40</sup> Calcolati, in questo caso, per la sola componente postale.

<sup>41</sup> Vedi X. Ambrosini, F. Boldron, B. Roy, *Universal service obligations in the postal sector*, cit.

Il Nac segue il principio comunitario del Meip – *Market Economy Investor Principle* – calcolato come differenza fra costo del servizio gravato dagli Osu e costo ottimale del servizio senza gli Osu, cui vanno sottratti i benefici, talvolta significativi, derivanti dall'ubiquità del fornitore universale. È concettualmente simile al metodo di calcolo dei costi incrementali di lungo periodo (Telric) applicato nelle telecomunicazioni, in quanto misura la differenza fra costi e ricavi addizionali derivanti dalla fornitura universale, confrontata con quella di libero mercato.

È il metodo da preferirsi nel mercato liberalizzato perché considera flussi finanziari ipotetici (ma rilevanti sulla profittabilità degli operatori)<sup>42</sup>, la cui corretta stima aiuta a portare verso la parità le condizioni concorrenziali fra gli operatori. Il Fdc considera come costo Osu ciascun prodotto universale che mostri un deficit di gestione: se il saldo è zero o positivo, il costo Osu è per definizione pari a zero. Con il Nac, invece, può accadere che il costo Osu totale sia pari a zero anche se si riscontrano deficit su alcuni prodotti universali (se una parte dei costi risulta evitabile togliendo o riducendo gli obblighi di universalità), ma può anche accadere che un prodotto in pareggio o utile di gestione mostri un costo netto Osu significativo.

### 3.2.1. Il fondo di compensazione finanziato dall'industria

Il sistema è stato applicato con successo in Australia, Usa, Francia e Canada nelle Tlc e nell'elettricità, dove peraltro l'incidenza del costo Osu è limitata. In Italia il decreto legislativo 261/99 di attuazione della direttiva postale 97/67/CE lo ha previsto, ma la sua applicazione si è rivelata finora irrilevante in termini di effettivo contributo alla copertura del costo netto del servizio universale. Il fondo di compensazione trova favorevoli contribuenti e go-

---

<sup>42</sup> Ad esempio, nel caso della rete degli uffici postali la tipica domanda da porsi e quantificare è: quali sarebbero gli effetti su costi e ricavi se il numero degli uffici venisse determinato unicamente da scelte di profittabilità? Per un esempio numerico di calcolo del costo Nac riferito ad una rete di uffici postali vedi V. Visco Comandini, *I costi dell'Osu e le alternative all'area riservata*, in «Economia e regolazione delle reti postali», cit. pp. 121-140.

verno, perché il suo ammontare esce dall'insieme della spesa pubblica diventando una forma di redistribuzione di risorse fra soggetti privati, in cui lo Stato non ha più alcun obbligo finanziario da assolvere. La sua applicazione al settore postale presenta seri problemi di implementazione, derivanti dai conflitti che si generano in sede di definizione sia della sua base imponibile (l'insieme delle imprese chiamate a contribuirvi), che della sua base d'imposta.

Se la base imponibile è ristretta (ad esempio chiamando a contribuirvi le sole imprese operanti nel mercato delle lettere, ma escludendo quelle attive nei pacchi e nel corriere espresso, ovvero logistica o trasporti), l'aliquota contributiva richiesta sarà presumibilmente elevata, con il rischio di conflitto con i principi di proporzionalità ed equità o di erroneo disincentivo verso possibili scelte efficienti d'integrazione con altre industrie attigue a quelle postali tradizionali. Se invece la base imponibile è ampia, l'aliquota d'imposta sarà presumibilmente bassa, ma potrebbero essere chiamati a contribuirvi alcuni soggetti che si ritengono estranei al business postale, giacché il loro output è considerato un sostituto povero (o addirittura non sostituto) dei prodotti postali universali.

Il secondo problema è quello della base d'imposta. È da preferirsi un'imposta specifica (sui volumi) o *ad valorem* (sul fatturato) e, nel caso di scelta della seconda opzione, sul solo fatturato specificamente postale o su quello totale? Nel caso di scelta del fatturato come parametro si tratterebbe di imporre a tutti i soggetti tenuti alla contribuzione al fondo una separazione contabile dei propri ricavi, dal momento che praticamente tutti gli operatori, grandi o piccoli, operano in mercati diversi, ciò che enterebbe verosimilmente in conflitto con il principio della praticabilità.

Vi è poi un'ulteriore possibile opzione, tassare i produttori sulla base del loro output postale totale (ad esempio, i volumi totali di lettere recapitate: opzione difficilmente praticabile perché soggetta a forte alea o discrezionalità nelle stime<sup>43</sup>) ovvero di quella

---

<sup>43</sup> Nell'industria postale i ricavi sono certi, mentre i volumi di posta sono sempre solo stimati in via indiretta.

sola parte di output a basso costo (le lettere distribuite in aree urbane o presso le caselle postali)? In linea teorica, un'imposta in somma fissa (o *lump sum tax*) sui volumi postali potrebbe apparire la meno distorsiva delle scelte del consumatore. Tuttavia, la maggiore efficienza di tale soluzione è certamente di tipo statico, non dinamico perché potrebbe facilmente distorcere le scelte di entrata nel mercato. Infatti sia la letteratura<sup>44</sup> che la normativa applicata in Finlandia sembrano orientate sulla seconda opzione. Lo Stato finlandese ha adottato una regolamentazione che vede i soli nuovi entranti pagare un'accisa sui propri volumi proporzionale alla densità dell'area dove sono recapitate le lettere<sup>45</sup>.

Esistono due ulteriori specificazioni del metodo di contribuzione al fondo, la versione discreta e quella continua. In versione discreta, la scelta per le imprese chiamate a contribuire è dicotomica: servire l'intera area o non servirla affatto; in quella continua, la misura che descrive lo sforzo che serve ad un entrante per servire una certa area determina l'entità del suo contributo al fondo.

La Commissione europea, introducendo nella dir. 2008/6/CE il criterio del *pay or play*<sup>46</sup>, ritiene preferibile una regolazione basata sulla scelta discreta: un'alternativa secca in cui o si offre il servizio con modalità universali e si è esentati dal contributo, oppure si paga il contributo e si è esentati dalla fornitura universale, ma non si può essere assoggettati contemporaneamente sia ad obblighi di servizio che al contributo. In realtà, la Commissione europea ha

---

<sup>44</sup> M. Armstrong, *Access Pricing, Bypass and Universal Service*, in «American Economic Review», May, 91, 2001, pp. 297-308; M. Armstrong, *Access pricing, Bypass and Universal Service in Post*, relazione presentata alla Fourth Conference on Competition and Universal Service in the Postal Sector», Idei, Toulouse 16-17, marzo 2006.

<sup>45</sup> Da osservare, tuttavia, che il gettito ricavato dall'accisa non va a finanziare l'Osu, ma rientra nel bilancio dello stato finlandese.

<sup>46</sup> «Tranne nel caso di imprese designate come fornitori del servizio universale in conformità dell'articolo 4, le autorizzazioni non possono: essere limitate in numero; per gli stessi requisiti di qualità, disponibilità o esecuzione imporre ad un fornitore di servizi obblighi di servizio universale e, al tempo stesso, di contribuire finanziariamente ad un meccanismo di condivisione dei costi» (nuovo art. 9 comma 2 dir. 2008/6).

ripreso questa regola dal settore delle telecomunicazioni in cui era stata già applicata, al fine di creare un effettivo «terreno di gioco» concorrenziale. Tuttavia, la sua applicazione al settore postale presta il fianco ad alcune obiezioni legate alle diverse condizioni tecnologiche di produzione nelle due industrie.

Nel caso delle Tlc il maggiore costo dovuto all'offerta con modalità universali (ad esempio, fornire il servizio di telefonia fissa ad  $n$  utenti in una frazione lontana dal centro cittadino), derivando in misura preponderante dalla posa in opera di collegamenti con il doppino di rame dalla centralina agli utenti, è in larga misura *sommerso*, ossia fisso e sostenuto prima, indipendentemente dal consumo effettivo del servizio. Una volta effettuato l'allacciamento, gli utenti collegati presentano costi di gestione (e, a parità di domanda, una profittabilità) relativamente simili a quelli degli utenti residenti in aree urbane. In tale quadro, è facile stabilire se il fornitore svolge o non svolge il servizio nelle aree ad elevato costo, e quindi esentarlo dalla contribuzione se lo fornisce, ovvero assoggettarlo al contributo in caso contrario. L'indicatore chiave, oggettivo e facilmente misurabile, è rappresentato dal numero dei clienti collegati alla rete residenti nell'area rurale.

Non così nel servizio postale, dove non c'è connessione fisica del fornitore con i destinatari della posta, che peraltro non sono i clienti del servizio. I clienti che pagano sono infatti gli speditori di posta, che chiedono al fornitore di recapitare le lettere ai *loro* clienti. Così l'operatore universale raccoglie le lettere dai *suoi* clienti paganti, consolida le spedizioni e le distribuisce sull'intero territorio perché le norme sul servizio universale impongono che tutti i cittadini abbiano il diritto di ricevere gratuitamente la posta ordinaria. Nel mercato concorrenziale i costi addizionali del servizio universale per i nuovi entranti sono, almeno inizialmente, interamente variabili, funzione diretta dei volumi recapitati.

In questo scenario, l'accertamento dello svolgimento del servizio universale da parte del regolatore non si basa su un'alternativa bimodale come nelle Tlc (il cliente è connesso/servito oppure no), ma su una valutazione multidimensionale (n. dei punti di recapito, giorni settimanali di distribuzione effettiva per ciascuna area, tempi di recapito, ritardi nelle consegne, ecc.) rappresentabile lungo una o più scale di valori. In questo settore i rischi di com-

portamento opportunistico appaiono elevati (dichiarare di svolgere un servizio universale pieno con X requisiti quando in realtà lo si svolge con X-N requisiti) perché l'accertamento puntuale ripetuto nel tempo è assai complesso<sup>47</sup>. Pertanto, la regolamentazione *pago o fornisco il servizio* in questo contesto funziona male, perché il livello di fornitura del servizio universale e contributo al suo funzionamento potrebbero essere complementari in modo continuo (ovvero, *pay and play*), modulabili per creare un piano concorrenziale effettivo, in cui i costi della fornitura generalizzata del servizio sono equamente ripartiti fra tutti gli operatori nuovi entranti che vogliono acquisire fatturato e quote di mercato competendo correttamente su prezzo e qualità.

### 3.2.2. *L'asta competitiva tramite appalto pubblico*

È una soluzione attraente sotto il profilo teorico: una volta determinato l'ammontare netto dell'Osù, si mette a gara pubblica al ribasso l'importo e il soggetto che risulta vincitore svolge il servizio secondo modalità universali.

Il teorema fondamentale della privatizzazione di Sappington e Stiglitz<sup>48</sup> descrive le tre condizioni necessarie affinché un'asta competitiva per la fornitura di un bene/servizio pubblico ad imprese private sia la soluzione più efficiente:

- a) tutti i partecipanti all'asta condividono le stesse informazioni sulle tecnologie produttive del bene da fornire;
- b) si ravvisa un numero significativo di partecipanti, tale da impedire il formarsi di fenomeni collusivi;
- c) tutti i partecipanti sono neutrali al rischio.

---

<sup>47</sup> Si consideri, ad esempio, un operatore nuovo entrante che sostiene di svolgere servizio universale ma che, di fatto, in città recapita tutti i giorni con modalità universali ma fuori città, per risparmiare sui costi, solo 2 giorni a settimana oppure una parte delle lettere extraurbane è consegnata per il recapito al fornitore nazionale. I clienti o i destinatari delle lettere possono non percepire la differenza, e all'operatore è riuscita l'operazione cosiddetta di *scrematura del mercato*.

<sup>48</sup> D. Sappington, J. Stiglitz, *Privatization, Information and Incentives*, in «Journal of Policy Analysis and Management», 1987, 4, pp. 567-584.

Se nell'industria postale la prima condizione vale certamente, problemi si rilevano per il soddisfacimento delle altre due. Infatti, quante imprese possono partecipare alla gara per aggiudicarsi il servizio universale in Italia su base nazionale? Esiste la possibilità teorica di accrescere il numero dei partecipanti bandendo gare su base regionale<sup>49</sup>, ma i rischi di frantumazione dell'unitarietà economica ed organizzativa, e di conseguenza qualitativa, del servizio appaiono elevate, tali da sconsigliare una deverticalizzazione del ciclo produttivo su base geografica.

Il problema più serio, tuttavia, riguarda la terza condizione. Infatti l'aggiudicazione per la fornitura esclusiva di un bene con forti caratteri pubblici (l'Osù) è sempre a rischio di comportamenti opportunistici e di elevati costi di transazione e d'informazione. Infatti, creare deterrenti all'opportunismo è costoso richiedendo elevati sforzi e competenze tecniche da parte del regolatore. Quanto alla gara, problemi informativi si rilevano anche ex ante, perché è molto difficile scoprire se eventuali differenze nelle offerte dipendono da reali diversità nel livello di efficienza, differenti atteggiamenti nei confronti del rischio o differenti stime sul profitto atteso.

Più il vincitore della gara al minor prezzo è favorevole al rischio, più elevate le probabilità di comportamenti opportunistici, ma anche più alte le probabilità che il gestore della gara, pur di non ammettere di essersi sbagliato, tolga la concessione al vincitore se questi si dimostra incapace di fornire un servizio completo<sup>50</sup>. L'appalto pubblico degli Osù postali può anche essere parte di una procedura amministrativa più complessa<sup>51</sup> finalizzata a defini-

---

<sup>49</sup> In tal senso sembrano essersi espresse alcune Regioni italiane in occasione della consultazione per la terza direttiva europea, che ritengono che il servizio postale, in quanto mezzo di comunicazione, sia materia concorrente fra Stato e Regioni.

<sup>50</sup> Vedi O. Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press, 1985; O. Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

<sup>51</sup> Alla luce delle sopradescritte difficoltà d'implementazione della gara ad evidenza pubblica per l'assegnazione degli Osù, S. Biasco e G. Rossi, *Gli ipotizzabili correttivi alla Proposta di Direttiva relativa al pieno completamento del mer-*

re gli esatti compiti richiesti al fornitore, ma di per sé non risolve in alcun modo il problema del finanziamento degli extracosti del servizio universale.

### 3.2.3. *Il trasferimento dal bilancio dello Stato*

È il metodo oggi vigente in Italia, ma di crescente complessità nello scenario liberalizzato, come mostrato dalle due procedure d'infrazione per aiuto di Stato subite dall'Italia nel 2000-2005 e 2006-2008, risolte in entrambi i casi con un'assoluzione piena, ma indicative di un metodo di finanziamento visto con crescente sospetto dalla Commissione europea. Per essere pienamente compatibile con le norme sugli aiuti di Stato richiede il soddisfacimento dei criteri del caso *Altmark* sopra ricordati.

La Commissione, nella sentenza aiuti di Stato Italia Poste Italiane 2006<sup>52</sup>, pur considerando legittimo l'aiuto concesso a Poste Italiane, ha ritenuto che il quarto criterio della sentenza *Altmark* non fosse stato soddisfatto:

«Il servizio pubblico non è stato affidato con pubblico appalto. Le autorità italiane non hanno fornito informazioni comprovanti che la compensazione a favore di Pi è funzione dei costi che un'impresa media dovrebbe sopportare in quel settore. Di conseguenza, la misura in esame conferisce un vantaggio a Pi, qualificabile come vantaggio economico ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato».

Si è trattato, però, di aiuto compatibile, in quanto: «Il contratto di programma 2003-2005 [fra Ministero delle Comunicazioni e

---

*cato interno dei servizi postali comunitari*, mimeo, Roma, 2007) ritengono preferibile la soluzione dell'affidamento diretto, coniugato con il contratto di servizio. Dal punto di vista del benessere collettivo, quest'ultima soluzione appare preferibile se i costi ex ante (di specificazione degli incarichi) ed ex post (di verifica del loro rispetto da parte del concessionario), a parità di diffusione dell'informazione fra gli agenti e di trasparenza, risultano inferiori a quelli connessi alla gara tradizionale.

<sup>52</sup> Aiuto di Stato NN 51/2006 – Italia Poste Italiane SpA Compensazione statale dell'onere del servizio postale universale 2000-2005 Bruxelles, C(2006) 4206 def 26.IX.2006.

Poste Italiane] ha stabilito che la compensazione sia quantificata applicando il meccanismo di *subsidy cap*, che anticipa l'incremento programmato di produttività (3,62% annui) e tiene anche conto dell'inflazione. Il *subsidy cap* permette di calcolare l'importo secondo la seguente formula:  $S_n = S_{n-1}(1+X-Y)$  dove:  $S_n$  è il trasferimento accordato per l'esercizio  $n$  –  $S_{n-1}$  è il trasferimento accordato per l'esercizio precedente –  $X$  è il tasso programmato di inflazione per l'esercizio  $n$  –  $Y$  è l'incremento programmato di produttività risultante dal Piano di impresa. Secondo lo studio *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*<sup>53</sup>, la compensazione non è quindi soltanto identificata e connessa agli specifici costi netti supplementari dell'onere del servizio universale, ma è anche contenuta in modo da promuovere l'innovazione e l'efficienza del fornitore del servizio postale universale».

Dunque la Commissione ha riconosciuto esplicitamente che la compensazione accordata a Poste Italiane era connessa ai costi Osu e contenuta in modo da promuovere l'efficienza, ma ha sostenuto che il quarto criterio di *Altmark* non fosse stato soddisfatto.

Un recente lavoro ha messo a punto una metodologia di confronto fra prestazioni di fornitori nazionali di servizi postali universali, concepita al fine specifico di rispondere anche a tale criterio<sup>54</sup>. Le difficoltà derivanti dal confronto richiesto dalla Commissione sono di due tipi: informativo ed economico. Il problema è di tipo informativo perché i dati di costo degli operatori postali nazionali non vengono mai resi pubblici<sup>55</sup>, per cui il confronto può

---

<sup>53</sup> PriceWaterhouseCoopers, cit.

<sup>54</sup> V. Visco Comandini, A. Consiglio, S. Gori, M. Pierleoni, *What is a well run typical undertaking in the postal sector? Methods to comply with Altmark ruling*, relazione presentata alla 17th Conference on Postal and Delivery Economics, Rutgers University, Bordeaux May 27–30, 2009.

<sup>55</sup> Tali costi costituiscono un'informazione altamente sensibile che non può in nessun caso essere pubblicata, perché costituirebbe un vantaggio informativo elevato per un concorrente che ne entrasse in possesso. Per tale motivo tali dati vengono tenuti rigorosamente riservati da ciascun operatore, e quindi un loro semplice confronto è in pratica impossibile. L'unica eccezione è quella dell'operatore nazionale statunitense Usps, i cui dati di costo sono per legge pubblici in quanto parte dell'amministrazione federale.

realizzarsi solo in via indiretta attraverso inferenze empiricamente verificabili<sup>56</sup>. Inoltre, non si tratta di costi di produzione di un servizio venduto normalmente sul mercato, ma del solo costo netto degli obblighi di universalità che ciascun operatore nazionale europeo sostiene. Il lavoro ha stimato l'efficienza relativa degli operatori postali europei utilizzando una funzione di costo totale che, concordemente con le indicazioni emergenti dallo studio di Cohen et al. presentato al par. 2.2, tiene conto del livello di produzione e di due variabili ambientali esogene (ossia fuori della possibilità d'azione degli operatori: n. dei nuclei familiari e tasso di urbanizzazione, il costo aumenta al crescere della prima variabile, ma diminuisce all'aumentare della seconda). L'esercizio di *benchmarking* realizzato nello studio indica due risultati. In primo luogo, le differenze di efficienza fra operatori, una volta tenuto conto della scala di produzione e delle variabili ambientali, si riducono di molto rispetto al semplice indicatore del costo medio per invio postale. In secondo luogo, Poste Italiane risulta sostanzialmente in linea<sup>57</sup> con i comportamenti medi dei Paesi industrializzati, e dunque il trasferimento da parte dello Stato a compensazione dell'onere del servizio universale non sarebbe gravato da inefficienze.

### 3.2.4. Il sussidio incrociato legittimo

È l'attuale strumento utilizzato da Poste Italiane per coprire circa un terzo dell'attuale deficit generato dal servizio universale<sup>58</sup>. Si

---

<sup>56</sup> Per una discussione sul tema si vedano U. Arrigo, M. Beccarello, *L'ampliamento del monopolio postale in Italia: tutela del servizio universale o dell'inefficienza del gestore?*, in «Mercato Concorrenza Regole», 2000, 3, p. 599-613 e V. Visco Comandini, *Il sogno del regolatore è divenuto realtà? Come calcolare il costo efficiente del servizio universale nel settore postale e vivere felici*, in «Mercato, Concorrenza, Regole», 2001, 2, pp. 343-374.

<sup>57</sup> Come per la maggior parte degli operatori, in alcuni anni Poste Italiane risulta poco più efficiente della media, in altri poco sotto. Per motivi di riservatezza nel lavoro il risultato con i nomi degli operatori non è stato reso pubblico.

<sup>58</sup> Calcolo effettuato sulla base dei dati derivanti dalla separazione contabile 2007 e dal Contratto di programma 2006-2008. Gli ordini di grandezza sono sti-

tratta, in questo caso, di sussidio legittimo perché trasferisce risorse da un settore in concorrenza ad uno in monopolio. I profitti conseguiti dalla divisione Bancoposta vengono infatti devoluti alla copertura del costo postale Osu, fino alla totale copertura del costo netto. È pratica certamente efficace, ma anche impropria, destinata a mostrare i propri limiti se il gruppo Poste Italiane verrà anche parzialmente privatizzato. Gli azionisti, infatti, chiedono un ritorno dei loro investimenti, di cui quelli per l'ammodernamento degli uffici postali, i cui ricavi in Italia sono rappresentati per circa il 75-80% da servizi finanziari e solo dal 20-25% da quelli postali, costituiscono certamente una parte rilevante.

## 4. Le condizioni concorrenziali e l'accesso alla rete

In questo paragrafo si discutono le questioni inerenti i servizi postali, ulteriori rispetto al tema del servizio universale, che in Italia presentano rilevanti criticità sotto il profilo concorrenziale. Fra queste troviamo la fornitura congiunta negli uffici postali dei servizi postali e di quelli finanziari, l'accesso alla rete di recapito dell'operatore dominante, i differenziali nel costo del lavoro e la concorrenza del servizio postale con altri media sui budget pubblicitari delle imprese.

### 4.1. La separazione dei servizi postali dal Bancoposta

Nella letteratura economica non vi sono risultati certi circa la sussistenza di economie di gamma fra attività di sportello e di distribuzione della posta e/ o dei pacchi. I risultati empirici non sono univoci perché dipendono dal grado di concorrenza e profittabilità dei rispettivi mercati<sup>59</sup>.

---

mati, perché l'effettiva erogazione delle compensazioni pubbliche può essere inferiore agli stanziamenti, in ragione delle disponibilità nel bilancio dello Stato nei singoli anni.

<sup>59</sup> Tuttavia, mentre il business delle lettere è generalmente profittevole, quello dei pacchi ordinari non lo è quasi mai. L'unico operatore che nel mondo riesce oggi a realizzare profitti con i *ground parcels* è il corriere privato statunitense UPS, tutti gli altri perdono quattrini essendovi obbligati da norme sull'universa-

In Italia l'intensificarsi della concorrenza fra Poste Italiane e aziende di credito nei servizi standard di pagamento, in cui la prima è cresciuta in modo costante negli 10 anni, passando da 600 mila conti correnti nel 1998 ai più di 5 milioni nel 2009 almeno in parte a spese dei segmenti a minor valore aggiunto delle seconde, ha fatto sorgere alcuni problemi di concorrenza fra i due sistemi. Infatti l'Abi ha in più occasioni contestato l'esistenza di *unfair competition* goduta da Poste Italiane a causa di elevati differenziali salariali e di un presunto sussidio incrociato proveniente dai finanziamenti statali per il servizio universale, ovvero dalla rete della distribuzione delle lettere a quella degli uffici postali dove sono offerti servizi finanziari.

Quanto ai differenziali nel costo del lavoro fra imprese bancarie e Poste Italiane, è evidente che il fenomeno deriva da una scarsa concorrenzialità del mercato bancario, che ha goduto negli ultimi anni di extraprofitti, di cui una parte è stata distribuita ai dipendenti. L'ingresso di un nuovo soggetto nei mercati dei servizi di pagamento standard (assegni, bonifici, carte di debito, bancomat, Rid, postagiuro) che non necessitano di professionalità particolarmente elevate, ma solo di un buon sistema informatico e di regolare manutenzione delle procedure, ha solo evidenziato la trasformazione in *commodity* di questi servizi, i cui i prezzi sono destinati a scendere all'aumentare del livello di concorrenza.

Diversa e più complessa la questione dei presunti sussidi incrociati. Nei casi aiuti di Stato-Poste Italiane del 2006 e 2008, la Commissione europea, dopo aver valutato l'appropriatezza del metodo di contabilità utilizzato da Poste, ha escluso la sussistenza di sussidi illegittimi. Oggi la separazione fra servizi finanziari di Bancoposta e servizi postali è di tipo funzionale, ossia solo organizzativa e contabile. Il sistema di contabilità analitica basato sull'allocazione completa dei costi ai prodotti tramite metodo *ABC* (*Activity Based Costing*), consente di attribuire ai diversi prodotti, attraverso parametri chiaramente identificabili, tutti i costi diretti, indiretti e generali. Se quindi è da escludere un sussidio incrocia-

---

lità. Per una rassegna delle evidenze empiriche vedi V. Visco Comandini, *Monopolio pubblico e concorrenza nei servizi postali. Elementi per un'analisi economica*, Ciriec, Milano, F. Angeli, 1994.

to illegittimo, stante l'attività di controllo del regolatore che, come avviene in altri Paesi, dovrebbe verificare annualmente la correttezza dei dati di costo forniti da Poste Italiane nonché il metodo di imputazione, rimane da valutare l'appropriatezza dell'allocazione dei ricavi, perché l'utilizzo dei profitti di Bancoposta per finanziare il servizio universale postale, seppur efficace è però strumento certamente improprio<sup>60</sup>. Se, infatti, dovesse essere avviata la privatizzazione di Poste Italiane, si aprirebbe il dilemma se utilizzare i profitti di Bancoposta per remunerare gli azionisti o per finanziare il deficit del comparto postale. Nel primo caso Bancoposta andrebbe separato dal punto di vista societario e, successivamente anche proprietario<sup>61</sup>, verrebbe meno il sussidio incrociato e aumenterebbe l'onere del servizio universale, oppure il servizio postale dovrebbe ridurre drasticamente i propri livelli di offerta. Inoltre, sarebbero difficili da contenere le presumibili pressioni dei dipendenti di Bancoposta per entrare nel comparto bancario, che vanificherebbero l'attuale vantaggio competitivo sul costo del lavoro. Interessante, al proposito, il modello organizzativo adottato nei Paesi Bassi, in cui le poste olandesi hanno creato una società di gestione dei servizi finanziari (poi venduta a Abn Amro) e una seconda società (*Postkantoren*) di gestione operativa degli uffici postali sul territorio, posseduta paritariamente da Tnt Post e Abn Amro, che effettua servizi per conto di queste e i cui dipendenti hanno il trattamento economico e retributivo del comparto postale.

#### 4.2. L'accesso alla rete nei servizi postali

L'organizzazione del servizio postale delle lettere richiede uno stretto coordinamento organizzativo fra le diverse attività della ca-

---

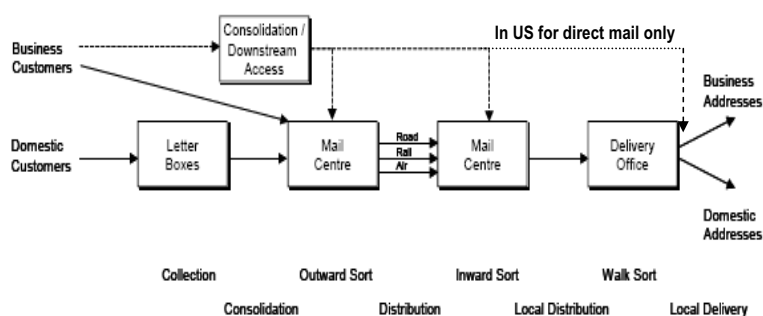
<sup>60</sup> B. Spadoni, *La regolazione per promuovere il mercato nel settore postale*, in C. De Vincenti (a cura di) *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei ministeri*, in «Economia Pubblica», 2002, n. 4, pp. 125-152; B. Spadoni, *Profili regolatori: l'esperienza del NARS*, «Economia e regolazione delle reti postali», cit. pp. 303-320.

<sup>61</sup> Nel maggio 2008 è stata posta in vendita da Deutsche Post la propria società controllata PostBank.

tena del valore fino ad oggi sostanzialmente verticalmente integrate, che possono però costituire, ai sensi della direttiva postale 1997/67/CE e della Comunicazione della Commissione europea del 1998, mercati rilevanti separati.

La figura 2 illustra la sequenza delle attività, e i diversi punti dove, in modo analogo ad altri servizi a rete, è tecnicamente possibile consentire l'accesso a terzi (grandi clienti o concorrenti) alla rete di distribuzione dell'*incumbent*. A ciascun livello di ingresso corrispondono sconti crescenti per prelaborazioni rispetto al prezzo pieno del servizio *end-to-end*, in cui lettere singole sono imbucate nella cassetta delle lettere o consegnate all'ufficio postale.

**Fig. 2 – La catena del valore nei servizi postali e i punti di accesso alla rete**



Fonte: Nera, *Economics of Postal Services: Final Report*, rapporto finale per la Dg Mercato Interno, Londra, luglio 2004

L'accesso di primo livello può avvenire presso il centro di smistamento in uscita (*outward sort*, verso il resto d'Italia); quello di secondo livello presso il centro di smistamento in entrata (*inward sort* dove si ricevono le lettere provenienti da tutta Italia) dove i risparmi di lavorazione comprendono anche il trasporto; quello di terzo presso la cabina di appoggio del portalelettere durante il suo giro quotidiano, oggi applicato solo negli Stati Uniti perché gli elevati volumi di pubblicità per corrispondenza lo rendono eco-

nomicamente sostenibile.

La possibilità di accesso alla rete postale è analoga all'*unbundling* nelle telecomunicazioni, e permette l'accesso a soggetti terzi nei segmenti *upstream*, lasciando all'operatore dominante la fase economicamente onerosa del recapito. La regolazione di tale accesso richiede l'adozione di principi simili a quelli applicati nelle telecomunicazioni come l'Ecpr o *efficient component pricing rule*<sup>62</sup>.

Nei servizi postali, l'accesso alla rete dell'operatore nazionale dominante consiste essenzialmente in sconti operati sul prezzo pieno (attività che questi risparmia grazie a prelaborazioni e/o al trasporto), e può riguardare sia grandi clienti speditori o consolidatori (che raccolgono da clienti più piccoli posta per accedere agli sconti), sia concorrenti che intendono competere nei soli segmenti a monte (preparazione delle lettere, stampa, imbustamento, trasporto, consegna ai centri di accettazione dell'*incumbent*), sia concorrenti che competono sul servizio *end-to-end* nelle zone urbane a basso costo di recapito mentre affidano all'*incumbent* quello nelle aree a costo elevato. Le diverse forme di competizione sono concettualmente equivalenti all'alternativa *service – infrastructure competition* tipica delle telecomunicazioni. Nella prima forma di concorrenza gli operatori competono su prezzi e qualità di servizi fornibili attraverso l'unica rete dell'*incumbent* obbligato a condividerla, nella seconda forma ciascun operatore dispone di una propria rete e, solo su base commerciale, fornisce a terzi, se li richiedono, servizi di accesso. Tuttavia, rispetto alle telecomunicazioni l'opzione dell'accesso alle reti postali presenta alcune significative peculiarità.

Nelle telecomunicazioni, se il mercato è correttamente regolato, concedendo ai nuovi entranti tempo sufficiente ad effettuare

<sup>62</sup> Concettualmente, l'Ecpr è pari ai costi risparmiati dall'operatore che concede l'accesso più l'ammontare del profitto netto perduto dall'operatore per la componente svolta dai terzi accedenti. Sui principi generali vedi W. Baumol, *Having your cake: how to preserve universal service cross subsidies while facilitate competitive entry*, in *Yale Journal on Regulation*, Winter, 16, pp. 1-18, tr. it *Mercato Concorrenza Regole* n. 1, 1999, pp. 65-83, M. Armstrong, *Access Pricing, By-pass and Universal Service*, cit.



gli investimenti, si assiste al passaggio dalla prima alla seconda forma di competizione. Nei servizi postali, invece, la scelta fra le due forme di concorrenza prescinde completamente dagli investimenti, ed è essenzialmente di natura regolatoria: fissando prezzi regolati alla fase del recapito finale si rende l'efficienza il fattore determinante della scelta (fra comperare il recapito o farlo in proprio) da parte del nuovo entrante. Infatti a seconda del livello del prezzo d'accesso, si incentiva o scoraggia la concorrenza nel recapito. Un risultato simile può essere ottenuto fissando prezzi differenziati per il recapito in zone ad alto e a basso costo, in modo da definire *ex-ante* i margini di reazione dell'*incumbent* all'entrata di concorrenti nel mercato. In Svezia, ad esempio, a Posten Ab non fu consentito di applicare prezzi per il recapito urbano più bassi nelle sole aree dove operavano concorrenti<sup>63</sup>.

Il sistema di prezzi regolati d'accesso alla rete postale è applicato sia a mercati dove vige il monopolio legale (ad es. Stati Uniti) sia a quelli dove c'è piena libertà di concorrenza (es. Regno Unito). Nel primo caso viene utilizzato il già ricordato *efficient component pricing*, che ha stimolato una forte concorrenza nei segmenti a monte: negli Usa oltre il 70% dei volumi postali è generato da clienti che non si servono di Usps, senza che questi subisca perdite. Nel secondo caso il prezzo d'accesso regolato può essere anche inferiore al Ecp, ma va comunque armonizzato con un sistema di prezzi differenziati geograficamente. Nel Regno Unito il regolatore PostComm non ha ancora autorizzato prezzi differenziati per zone, ma ha fissato un prezzo d'accesso alla rete di recapito particolarmente contenuto. Tale scelta ha creato un consistente e vivace mercato nei segmenti della raccolta, trattamento e trasporto delle lettere<sup>64</sup>, ma nessun operatore risulta ad oggi esse-

re entrato nel segmento cruciale del recapito, che rimane monopolio *de facto* di Royal Mail.

Dal punto di vista teorico, Armstrong ha messo a punto un modello di prezzi d'accesso alla rete, pensato per le Tlc ma facilmente adattabile alle poste<sup>65</sup>, particolarmente utile a fissare corretti prezzi in un ambiente concorrenziale, capaci di fornire il giusto incentivo all'entrata se e solo se i costi del nuovo entrante sono minori di quelli dell'*incumbent*, grazie all'Ecp coniugato con la contribuzione nella forma di accisa sui volumi recapitati nelle aree a basso costo. Applicando questo modello in relazione alla scelta effettuata sul finanziamento del servizio universale, si può costruire in pratica un sistema efficiente di prezzi d'accesso<sup>66</sup>.

Nei servizi postali, l'accesso regolato risolve tipicamente un problema presente anche nelle telecomunicazioni, quello dell'effetto leva, derivante dalla possibilità per l'operatore dominante in uno dei mercati della catena del valore di estendere la propria dominanza anche agli altri grazie alla stretta integrazione verticale. Alla luce delle esperienze statunitense e britannica, il *mandated access* stimola una specializzazione degli operatori. I concorrenti dell'operatore nazionale emergono come più bravi di quest'ultimo nei segmenti a monte (acquisizione clienti; contratti commerciali *ad hoc*; soluzioni multi servizio, preparazione, stampa, imballaggio ed avvio alla rete di distribuzione, ecc.) ma questa superiorità non inficia l'equilibrio economico della componente universale del servizio postale, quasi interamente concentrata nel recapito.

In Italia non esiste una vera e propria modalità di accesso alla rete definita per via regolatoria, ma i provvedimenti più recenti concedono alcuni margini di libertà negli sconti per volumi e pre-

---

<sup>63</sup> E. Nerep, *Current Competition Law Issues in regard to the De-(Re-)Regulation of the Swedish Postal services market*, in U. Stumpf e M. Plum (a cura di), *Diffusion of new regulatory approaches in the postal sector*, Wik Proceedings, 4, 1997 Bad Honnef.

<sup>64</sup> Fonti di stampa, non confermate da dati, parlano di una perdita per Royal Mail del 30% dei clienti bulk a fine 2006. Alla fine del 2007, il 19% dei ricavi postali di Royal Mail deriva da servizi di accesso alla rete di recapito.

---

<sup>65</sup> V. Visco Comandini, *L'accesso alla rete nei servizi postali*, in *Economia e regolazione delle reti postali*, cit. fornisce un esempio numerico applicato ai servizi postali.

<sup>66</sup> Il medesimo effetto del prezzo d'accesso elevato è ottenibile attraverso una tassa sull'accesso alla rete, l'*access charge uplift*. Se la tassa è pari alla perdita di profitto dell'*incumbent*, il prezzo di accesso ricade nell'Ecp, mentre se è superiore scoraggia l'*upstream competition* e incentiva l'*end-to-end competition*.

lavorazioni praticati da Poste Italiane, che in questi ultimi anni hanno creato alcuni problemi concorrenziali, come rilevato dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato nella propria segnalazione al Parlamento e il Governo del 4 maggio 2007 sulla regolamentazione degli invii di posta massiva. Già nel 2006, l'Agcm aveva condannato Poste Italiane per abuso di posizione dominante per aver applicato prezzi diversi per prestazioni simili ai clienti<sup>67</sup>. Oltre al prezzo, le condizioni tecniche di accesso (orari e modalità di consegna ai centri di raccolta) sembrano essere particolarmente rilevanti, e dunque, con l'approssimarsi della liberalizzazione del mercato, una revisione della regolazione finalizzata alla crescita del mercato appare necessaria, proprio al fine di realizzare piene condizioni di concorrenzialità nei mercati delle attività postali a monte del recapito che, a differenza di questo, non sono gravati da obblighi di universalità.

#### 4.3. *Il costo del lavoro e il timing asimmetrico della liberalizzazione*

In Germania e Olanda, dove la liberalizzazione del mercato postale è stata anticipata rispetto alla data prevista del 31 dicembre 2011, è sorta una questione di equità derivante dall'esistenza di differenziali di costo del lavoro di cui godono normalmente i nuove entranti rispetto all'operatore dominante. Tale vantaggio riguarda in genere non solo il salario, ma anche condizioni di maggiore flessibilità, in particolare contratti a tempo determinato o forme di cottimo, necessarie per sviluppare un modello di business, tipico del corriere espresso, basato sulla variabilizzazione dei costi<sup>68</sup>. Le organizzazioni sindacali postali tedesche hanno recentemente ottenuto dal Parlamento l'introduzione di norme sul salario minimo di settore, opzione criticata dalla Confindustria tedesca. Il problema è reso più complesso dal fatto che diversi operatori nazionali, in particolare proprio le poste tedesche e olandesi,

in vista della liberalizzazione hanno costituito all'estero società che si avvalgono di contratti di lavoro particolarmente flessibili con retribuzioni più contenute.

#### 4.4. *Le possibilità di ampliamento del mercato postale attraverso la pubblicità*

In gran parte dei Paesi industrializzati, la pubblicità attraverso lettere (*direct mail*, d'ora in poi Dm) rappresenta una componente importante del mercato pubblicitario. Negli Stati Uniti ed in Francia, ad esempio, il Dm gestisce circa il 20% del budget pubblicitario totale stanziato dalle imprese, solo di qualche punto inferiore a quello dei *network* televisivi nazionali<sup>69</sup>. In questi Paesi il Dm, pur avendo un costo unitario per utente contattato decisamente più elevato di quello degli altri media (stima Morgan Stanley), presenta anche un tasso di risposta ugualmente alto, ciò che rende questo mezzo fortemente apprezzato dagli inserzionisti che investono in pubblicità. L'elevata risposta deriva da un'industria della profilatura dei clienti estremamente sviluppata, dove il messaggio pubblicitario presenta caratteristiche di forte personalizzazione. In questo specifico mercato, servizi di Internet e Dm risultano tendenzialmente complementari, perché intervengono su momenti di attenzione e livelli di approfondimento del messaggio diversi (comunicazioni personali e video i primi, cataloghi i secondi).

In Italia, invece, il Dm, indirizzato e non, copre una quota più ridotta del mercato pubblicitario, perché l'industria della profilatura sofisticata, praticamente assente, non consente se non in rari casi al Dm di arrivare al target «giusto»<sup>70</sup>.

Nella tabella 1 vengono presentati i fatturati pubblicitari ripartiti per media in Italia e nel Regno Unito.

<sup>67</sup> Caso A365 posta elettronica ibrida, in Agcm, Bollettino n.13, 2006.

<sup>68</sup> Nell'industria del corriere espresso In Europa e in Italia in particolare, gli addetti al recapito sono collaboratori esterni indipendenti retribuiti in base ai volumi consegnati.

<sup>69</sup> Fonte: Pitney Bowes

<sup>70</sup> Il tema è approfondito nel par. 6.

**Tab. 1 - Composizione del mercato pubblicitario in Italia e nel Regno Unito - Anno 2008: investimenti netti in milioni di €**

|                                   | ITALIA |      | REGNO UNITO |      |
|-----------------------------------|--------|------|-------------|------|
|                                   |        | %    |             | %    |
| <i>Totale Spese in Pubblicità</i> | 8.902  |      | 28.320      |      |
| Televisione                       | 4.550  | 54,1 | 6.816       | 24,1 |
| Giornali                          | 1.230  | 14,6 | 6.970       | 24,6 |
| Periodici                         | 1.072  | 12,7 | 5.415       | 19,1 |
| Pubblicità per corrispondenza     | 868    | 10,3 | 3.446       | 12,2 |
| Free Press                        | 488    | 5,8  | -           | -    |
| Radio                             | 305    | 3,6  | 793         | 2,8  |
| Internet                          | 227    | 2,7  | 2.992       | 10,5 |
| Outdoor                           | 104    | 1,2  | 1.609       | 5,7  |
| Cinema                            | 58     | 0,7  | 279         | 1,0  |

Fonte: The Advertising Association per i dati del Regno Unito; Nielsen Media Research per l'Italia; Poste Italiane per posta indirizzata, stima per posta non indirizzata; nel Regno Unito il fatturato è incluso in quello dei giornali

Innanzitutto si può osservare come il valore del mercato pubblicitario sia nel Regno Unito tre volte più grande di quello italiano, dove la tv occupa uno spazio sproporzionato<sup>71</sup>. In termini relativi il Dm non appare in Italia sottosviluppato, anche se di ben più modeste dimensioni. La maggiore differenza è però osservabile per Internet: se nel Regno Unito vale il 10% del mercato, in Italia solo il 2,7%. Tale diversità è dovuta verosimilmente allo scarso tasso di penetrazione ed utilizzo di Pc in Italia, cui corrisponde un minore investimento da parte delle imprese di pubblicità.

#### 4.4.1. La normativa sulla privacy

Prima dell'approvazione del cosiddetto Codice della *privacy*<sup>72</sup>, il business della promozione commerciale personalizzata (*one to one*, opposto al *one to many* di giornali e Tv), pur in un contesto regolamentato dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675 (legge *privacy*), non presentava seri vincoli normativi al suo sviluppo. Nell'ordinamento italiano esisteva un equilibrio che mediava efficacemente i contrapposti interessi dei consumatori e del settore imprenditoriale che si avvale del Dm come strumento di ampliamento

<sup>71</sup> Agcm, *Indagine conoscitiva sul settore televisivo: la raccolta pubblicitaria*, Indagini conoscitive 23, 2004, Roma.

<sup>72</sup> Codice per la protezione dei dati personali, adottato con decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196, entrato in vigore il 1° gennaio 2004.

to del business. Era, infatti, consentito alle aziende di contattare direttamente i potenziali consumatori attingendo da una serie di elenchi pubblici lecitamente utilizzabili, principalmente gli elenchi telefonici, purché i soggetti interessati ne fossero adeguatamente informati. L'elemento che consentiva di salvaguardare l'interesse del consumatore era individuato nella possibilità di questi di opporsi alle comunicazioni commerciali in modo totalmente informale e veloce.

L'uso indiscriminato dei dati personali per scopi commerciali, con particolare riguardo ai dati trovati in Internet, e l'acuirsi del fenomeno dello *spamming* o del *junk mail*, con i quali agguerriti *mailer* inviano una gran quantità di messaggi pubblicitari non richiesti, così come l'impiego massiccio di tecniche di telemarketing, hanno spinto il legislatore, su impulso del Garante per la protezione dei dati personali, a limitare sostanzialmente il fenomeno della pubblicità diretta non richiesta.

Il Codice del 2003 ha infatti recepito una serie di provvedimenti dell'Autorità garante<sup>73</sup>, che già si era espresso in senso negativo sul moltiplicarsi di questi fenomeni, proibendone il compimento ed aumentando i vincoli rispetto alla precedente normativa<sup>74</sup>, peraltro molto meno permissiva rispetto ad altre legislazioni europee<sup>75</sup>, per non parlare del quadro regolamentare degli Stati Uniti di America che consente addirittura il libero utilizzo dei dati personali per finalità di marketing.

Il Codice della *privacy*, entrato in vigore nel 2004, ha dunque stravolto il precedente equilibrio, proibendo di fatto l'utilizzo della maggior parte dei citati elenchi di dati, avendone condizionato l'utilizzo al rilascio di una specifica autorizzazione da parte dei

<sup>73</sup> Vedi, tra gli altri, Provvedimento generale del Garante per la protezione dei dati personali del 29 maggio 2003.

<sup>74</sup> Anche la direttiva 58/2002/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, aveva proibito l'uso di false identità o falsi indirizzi quando sono inviati messaggi indesiderati a scopi di commercializzazione diretta (considerando 43).

<sup>75</sup> In Spagna, Olanda ed in Gran Bretagna vige la regola dell'*opt-out*, secondo cui le società di marketing possono liberamente utilizzare i dati personali raccolti, salvo il diniego del consumatore a questa attività.

soggetti interessati (consenso) ed al rilascio di precise informazioni sul trattamento effettuato dall'impresa (informativa).

Il nuovo quadro normativo ha così creato una situazione di forte incertezza nelle attività di *direct marketing*, dovendosi così prevedere un ulteriore ridimensionamento di un mercato che ha sempre stentato a svilupparsi. In particolare le imprese del settore, specie le piccole e medie, trovandosi in difficoltà nel mantenere gli attuali livelli di redditività, si vedono spesso costrette a violare le regole stabilite per evitare l'uscita dal mercato. Ciò almeno per le attività destinate al settore *consumer*, mentre una maggiore permissività nelle azioni commerciali verso il segmento business consentito dalle norme non sembra essere in grado di cambiare lo scenario complessivo. L'ammorbidimento di una normativa eccessivamente rigida potrebbe avere l'effetto, come peraltro dimostrato in altri settori, di determinare un'adesione maggiore da parte dei soggetti ad essa sottoposti.

A breve termine, una possibile soluzione è la modifica legislativa delle norme sul consenso e sull'utilizzo della fonte dei dati. Si ritiene che un giusto compromesso potrebbe essere l'introduzione, in via di principio, della regola del cosiddetto *opt-out* (o diritto di revoca) per il solo segmento del *direct mailing* tramite corrispondenza (Dm), mantenendo quella dell'*opt-in*<sup>76</sup> per le attività svolte tramite tecniche di telemarketing, e-mailing ed altre tecniche compiute senza l'intervento di un operatore, che appaiono essere meno rispettose del diritto alla riservatezza del singolo consumatore.

Questo sembra peraltro essere l'attuale orientamento del legislatore che, dapprima mediante misure emergenziali per la salvaguardia di settori occupazionali in crisi, e successivamente attraverso iniziative di legge più organiche, si è timidamente orientato per la introduzione del principio dell'*opt-out*, quale strumento idoneo al bilanciamento degli interessi in gioco<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> La norma dell'*opt-in* è quella attualmente vigente per la quale il trattamento dei dati è consentito solo a seguito del consenso dell'interessato

<sup>77</sup> L'articolo 19-bis del decreto «milleproroghe» 2006 (d.l. 273/2005), convertito in legge 51/2006 stabilisce che l'art. 58 del codice del consumo si applica anche in deroga al Codice della *privacy*, consentendo a chi vende a distanza di man-

## 5. La rete di comunicazione di Poste Italiane e la riduzione del *digital divide*

### 5.1. La rete di comunicazione di Poste Italiane

Negli ultimi due anni Poste Italiane ha avviato un piano di reingegnerizzazione della propria infrastruttura Ict, che ha coinvolto architetture e piattaforme applicative, nonché la rete di telecomunicazioni aziendale, che rappresenta l'infrastruttura portante dell'intero sistema, sulla quale si «poggiano» tutte le applicazioni. L'evoluzione della rete aziendale è stata guidata, oltre che dalla rivisitazione dell'architettura, verso un modello integrato Tlc e Data Center, dall'estensione della larga banda a tutte le sedi, in quanto fattore abilitante dello sviluppo di tutti i nuovi servizi.

Grazie a tale piano la rete Tlc di Poste, che per estensione è la più grande rete privata del Paese, è per le soluzioni architetture e tecnologiche implementate, una delle più avanzate a livello nazionale, caso unico di rete di sportelli e di servizi telematici capillarmente diffusi sull'intero territorio nazionale. Essa è caratterizzata da:

- una infrastruttura di accesso a larga banda in tecnologia xDSL/Mpls, per il collegamento di tutte le sue 14.500 sedi ai centri di erogazione dei servizi;
- un *backbone* ottico con una banda media dell'ordine dei 5Gbps, che collega i 5 Data Center nazionali, integrando funzionalità di *Business Continuity* e *Disaster Recovery*;
- una soluzione VoIP Enterprise, in via di sviluppo, la cui configurazione architetture è tra le prime in Europa e che rappre-

---

dare comunicazioni promozionali per mail cartacea col sistema dell'*opt-out*. La legge 14/2009 di conversione del d.l. 207/2008 (cosiddetto decreto Milleproroghe 2008) tra le altre cose consente ai titolari di *data base* telefonici creati prima del 2005 di continuare a usarli fino al 31 dicembre 2009. Nel cosiddetto disegno di legge AS 1195 *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia* era stato presentato un emendamento «salva *call center*», che tuttavia è stato ritirato. Il 26 maggio 2006 è stato presentato alla Camera dei Deputati un progetto di legge recante *Norme di disciplina del direct marketing telefonico* che intende mitigare le norme relative alla tenuta degli elenchi telefonici i cui dati attualmente secondo il Codice della *privacy* possono essere trattati unicamente in regime di *opt-in*.

senta il primo passo verso una piena integrazione dei servizi. L'infrastruttura VoIp in via di sviluppo consente infatti l'integrazione su un'unica piattaforma Ip dei servizi dati e fonia, mantenendo all'interno dell'azienda le funzionalità di gestione della rete e quindi il controllo dell'evoluzione dei servizi.

La realizzazione di questa nuova infrastruttura ha consentito l'introduzione di servizi multimediali avanzati a supporto sia dei processi di business (dalle transazioni bancarie on line, all'*e-commerce*, alla web tv) che dei processi interni (la piattaforma *e-learning* di Poste Italiane è, ad esempio, la più grande d'Italia).

Il piano di sviluppo è stato guidato da un approccio strategico che ha privilegiato la progettazione e la gestione interna delle infrastrutture, adottando sistemi ed architetture tipiche simili a quelle di un operatore di servizi e coniugando i sistemi di rete con quelli applicativi. Questo approccio consente di controllare direttamente lo stato presente e l'evoluzione della rete e dei servizi, e di passare da un'implementazione standardizzata della tecnologia, che difficilmente crea valore, ad un'implementazione pensata per il business e le specifiche esigenze dell'azienda.

## 5.2. L'impatto del digital divide

La realizzazione completa del piano di sviluppo della rete telematica di Poste Italiane è condizionata dalla presenza del cosiddetto fenomeno del *digital divide*, che esclude alcune aree del Paese dai servizi di connessione a larga banda, e dunque dal processo di innovazione delle infrastrutture, rendendone più complessa e costosa la gestione, ed impedisce di offrire a tutti i clienti ed in tutto il territorio i servizi avanzati in corso di introduzione.

Oggi circa 1.630 Comuni italiani, in cui risiede il 4% della popolazione, sono interessati dal *digital divide* di «lungo periodo»; si tratta cioè di aree geografiche servite da centrali di commutazione di Telecom Italia non collegate da fibra ottica e nelle quali non esistono gli apparati Dslam necessari per l'offerta dell'Adsl. In tali casi gli investimenti necessari ad equipaggiare le centrali e alla realizzazione dei collegamenti in fibra non sono remunerabili dai ritorni attesi di mercato, e quindi in tali aree il gestore telefonico valuta non conveniente realizzare la copertura a larga banda nean-

che nel lungo periodo.

In ulteriori 230 Comuni italiani, in cui risiede l'1% della popolazione, le centrali di Telecom Italia non sono equipaggiate con apparati Dslam ma sono già collegate in fibra ottica, in questo caso gli investimenti necessari a superare il problema della copertura sono inferiori, per cui è ipotizzabile che in tali aree il problema del *digital divide* possa essere risolto nel medio periodo.

L'effetto di tale carenza sullo sviluppo della rete di telecomunicazioni di Poste italiane è notevole, a causa della capillarità della diffusione degli Uffici postali: ad oggi, dei 14.000 Uffici postali, circa 2.000 sono esclusi dai programmi a lungo termine di copertura a larga banda degli operatori Tlc.

Per colmare il *gap* infrastrutturale, Poste Italiane ha testato tecnologie alternative a quelle di rete fissa, tra cui il WiMax, partecipando anche al programma di sperimentazione nazionale coordinato dalla Fondazione Ugo Bordoni, che ha confermato l'applicabilità di tale soluzione tecnologica che, per performance trasmissive e relativa economicità, costituisce una delle tecnologie più promettenti per la soluzione del *digital divide*.

Attraverso l'utilizzo del WiMax, Poste potrebbe completare il piano di copertura a larga banda in tutte le sue sedi e quindi estendere in tutte le località del Paese, comprese quelle oggi interessate dal *digital divide*, lo stesso ventaglio di servizi, con i medesimi livelli di qualità e di sicurezza oggi disponibili nelle aree urbane.

Sebbene l'intenzione di Poste sia di un uso della tecnologia WiMax dedicato alla erogazione dei servizi aziendali, in quelle aree dove non dovesse concretizzarsi l'interesse di operatori alla realizzazione di reti a larga banda, Poste Italiane potrebbe rendere disponibile, se richiesta, la propria infrastruttura verso quei soggetti pubblici, quali scuole, ospedali, Pa locale, che avessero necessità di banda per l'erogazione dei propri servizi, nell'interesse dello sviluppo socio-economico del territorio. Una tale possibilità consentirebbe di attivare una serie di sinergie tra domanda ed offerta, necessaria per il superamento della problematica del *digital divide*. Il raggiungimento di tale obiettivo richiede, infatti, l'individuazione di modalità operative che superino le tradizionali logiche del business. Il fenomeno indica infatti la presenza di un falli-

mento di mercato, evidenziando come l'obiettivo della copertura dell'intero territorio non possa essere affidato ai soli operatori di telecomunicazioni.

Oggi le nuove sfide del settore Tlc riguardano l'implementazione della rete di nuova generazione (Ngn) il cui obiettivo è portare a casa dell'utente banda superiore ai 20 Mbit/sec. È un tipo di infrastruttura che richiede investimenti dell'ordine di una decina di miliardi di euro. La priorità strategica degli operatori Tlc è quella di effettuare investimenti in tempi utili e di ottenere un rapido ritorno dagli stessi, la qual cosa li porta a focalizzarsi su quei servizi e quelle aree che garantiscono redditività più elevate.

In questo scenario, seguendo le sole logiche del business, il problema del *digital divide* non può che aggravarsi: le aziende e i cittadini localizzati nelle aree del Paese oggi escluse dalla larga banda, non solo non possono accedere ad Internet, ai servizi di *e-government* e di *e-commerce*, ma domani saranno esclusi anche dai nuovi servizi multimediali attorno ai quali si sta riconfigurando l'offerta degli operatori di Tlc.

Alla luce dei criteri per l'assegnazione delle frequenze WiMax, tecnologia che ben si presta, per la relativa economicità, alla soluzione del *digital divide*, in particolare relativamente agli obblighi di copertura del territorio non molto stringenti (la procedura dell'Agcom indica un 40%) fanno pensare che il problema della copertura a larga banda permarrà anche a valle dell'assegnazione delle frequenze a 3,5 GHz.

A questo punto, se il superamento del *digital divide* rimane un obiettivo per il Paese, occorre intraprendere delle azioni che, seppure nel rispetto delle regole del mercato e del quadro normativo riescano ad attivare iniziative di sistema in modo da sfruttare tutte le possibili sinergie a livello di offerta, che possano aggregare la domanda e ottimizzare gli investimenti, pubblici e privati, complessivamente effettuati.

### 5.3. I servizi di e-government

La diffusione delle nuove tecnologie informatiche ha determinato, negli ultimi anni, l'emergere di nuove modalità di accesso e di fruizione dei servizi della Pa. La consistente inadeguatezza di operatori e cittadini all'utilizzo dei nuovi strumenti limita tuttavia le applicazioni e non consente di cogliere i benefici di maggiore efficienza e produttività legati, in generale, all'integrazione tra processi produttivi e tecnologie Ict.

I dati relativi allo sviluppo dei servizi di *e-government* confermano queste dinamiche: nonostante la crescita della quota dei servizi on-line rispetto al totale delle attività, passata dal 53% del 2004 al 58% del 2006 e al 70% nel 2007, in Italia il grado di utilizzo di questi servizi risulta ben più limitato e con livelli di interattività molto bassi rispetto a quello degli altri Paesi industrializzati (fonte: Assinform). Se in Norvegia, Olanda e Germania circa la metà dei cittadini utilizza i sistemi on-line per interfacciarsi con la pubblica amministrazione, in Italia solo una piccola percentuale di questi, il 16% nel 2006, se pure in leggera crescita rispetto al 14% del 2005, comunica con la Pa tramite la rete. Allo stato attuale, quindi, la presenza su Internet di servizi della pubblica amministrazione italiana rappresenta più un mezzo di comunicazione istituzionale e di informazione *real-time*, piuttosto che un vero e proprio canale di interazione diretta con l'utente.

Il 2009 presenta tuttavia importanti novità: con il piano *e-government* 2012 sono state tracciate le linee di evoluzione tecnologica della Pa con interventi che toccano tutte le aree. I principali riguardano la scuola e l'università, con la diffusione di strumenti innovativi per la didattica (dalle lavagne digitali all'*e-book*), nel rapporto scuola-famiglia, nei servizi amministrativi; la salute con, tra l'altro, la connessione in rete dei dipartimenti di medicina generale; la giustizia (digitalizzazione e riorganizzazione degli uffici giudiziari); le anagrafi; la dematerializzazione, la posta elettronica certificata, e l'uso generale dell'on-line.

Il piano dovrebbe dare un notevole impulso allo sviluppo dei servizi di *e-government*, tuttavia è importante considerare il permanere di barriere infrastrutturali.

Il divario digitale, inteso come disponibilità e accesso dei cittadini alle tecnologie, non può dirsi ancora superato. L'annullamen-

to del *digital divide* socio culturale è ben lontano dall'essere raggiunto: il rischio è che si generino nuove forme di esclusione in una società che potrebbe spaccarsi tra cittadini in grado di dialogare con istituzioni e imprese in modo evoluto e cittadini ancorati ai tradizionali canali burocratici. Si rileva una criticità di sistema quanto all'impegno economico necessario allo sviluppo dei servizi e delle infrastrutture, insufficiente a consentire il recupero di efficienza ottenibile attraverso un utilizzo diffuso del canale telematico quale porta di accesso ai servizi. Secondo Assinform una delle principali cause di questa arretratezza dell'Italia rispetto ad altri Paesi è la scarsa proattività della Pa nel comunicare e nell'educare i cittadini a far uso dei servizi on-line.

Il superamento di queste problematiche richiede perciò interventi sui processi di erogazione dei servizi, anche nella direzione di una semplificazione del rapporto tra cittadino e Pa; in quest'ottica sarebbe di grande utilità l'istituzione di un *Front Office* unificato per i diversi uffici della pubblica amministrazione, almeno per tutti i servizi digitali. I Paesi più avanzati, in primo luogo Stati Uniti, Canada e Regno Unito, si sono già orientati per l'*e-government* verso un modello di *shared services*, che consiste nella condivisione di infrastrutture fisiche e tecnologiche tra più amministrazioni per l'erogazione dei loro servizi. È una prospettiva innovativa che richiede però un cambio di paradigma: mettere in condivisione piattaforme e processi di servizio, superando la tradizionale frammentazione e le barriere interne alle amministrazioni. D'altra parte l'adozione del nuovo modello, oltre a semplificare il dialogo tra cittadino e Pa, consentirebbe di ottimizzare le risorse, valorizzare le infrastrutture già sviluppate, migliorare il servizio, anche attraverso la standardizzazione e la diffusione delle *best practices* tecnologiche e di processo.

È chiaro che la disponibilità di un'infrastruttura di rete telematica capillarmente diffusa sul territorio, integrata con una rete di punti fisici di accesso ai servizi, rappresenta la condizione necessaria per l'adozione di tale modello di offerta.

In questa prospettiva Poste Italiane può rappresentare per la Pa il partner ideale, in quanto è l'unico soggetto che possiede un sistema di rete, esteso a livello nazionale, che integra un'infrastruttura telematica altamente innovativa, con quella di 14.000

Uffici postali presenti anche nei Comuni più remoti. La disponibilità di canali innovativi quali mobile, *contact center* e Internet, consentirebbe quindi al cittadino-cliente di fruire dei servizi in modo ubiquo, semplice, sicuro e veloce.

In virtù di questi punti di forza Poste Italiane sta collaborando con successo con la pubblica amministrazione nello sviluppo ed erogazione di servizi ad elevato valore aggiunto, facilitando così, da un lato, l'interazione cittadino/pubblica amministrazione, dall'altro, l'ottimizzazione dei processi interni di quest'ultima. Esempi di questi servizi sono:

- il Servizio integrato notifiche: Servizio integrato di notifica degli atti giudiziari (contravvenzioni, citazioni in giudizio, ecc) con gestione delle fasi di pagamento, archiviazione e rendicontazione degli atti notificati.

- la gestione notifiche Ministero di giustizia: gestione integrata delle attività di postalizzazione e rendicontazione degli esiti degli atti giudiziari

- Dtt (Dipartimento trasporti terrestri): Poste Italiane offre il software, l'infrastruttura tecnologica ed i servizi telematici necessari per la gestione del pagamento online del bollo auto e delle pratiche automobilistiche

- *mail room*: gestione dematerializzata dei documenti cartacei, attraverso scansione presso centri servizi di Poste Italiane e successiva lavorazione e archiviazione elettronica

- *contact center*: servizi di informazione e assistenza telefonica come ulteriore canale di accesso delle amministrazioni verso i cittadini

- i servizi per la sanità:

- consegna farmaci a domicilio

- Poste Check UP@: invio del referto medico a domicilio, in formato cartaceo o elettronico

- archiviazione elettronica delle cartelle cliniche per facilitarne la consultazione eliminando

- la carta per le strutture ospedaliere

- pagamento ticket sanitari presso uffici postali

- il rilascio e rinnovo permessi di soggiorno: accettazione e lavorazione delle domande di permesso di soggiorno con invio cartaceo e accesso online alle pratiche lavorate da parte delle

questure

– il rilascio passaporti: ricezione delle domande di rinnovo presso gli uffici postali e invio a domicilio dei documenti rinnovati.

L'infrastruttura di rete, su cui si innestano delle piattaforme di servizio modulari, scalabili, flessibili e interoperabili, consente di sviluppare un modello di offerta verso i clienti business che prevede l'acquisizione, tramite *insourcing*, di attività di terzi, mentre gli stessi uffici postali possono diventare gli sportelli di terzi o, soprattutto, della pubblica amministrazione. In quest'ottica Poste si presenta ai propri clienti come un *Service Enabler*, ossia un abilitatore di servizi: oltre a gestire quelli propri, articolati secondo le tre direttrici di offerta (comunicazione, finanziari e logistica), Poste Italiane diventa sviluppatore e fornitore di servizi per conto terzi, arrivando anche ad ospitare fisicamente e a gestire per conto dell'amministrazione le soluzioni tecnologiche (com'è avvenuto nel caso del progetto «Immigrati», in cui ha fornito l'infrastruttura di supporto).

In conclusione l'adozione di un *Front Office* unificato per i servizi digitali, in una logica di *shared services*, offrirebbe alla Pa una effettiva opportunità per re-ingegnerizzare e semplificare i processi interni, migliorando l'efficienza complessiva del sistema amministrativo. In questa prospettiva, Poste Italiane potrebbe rappresentare il partner ideale della pubblica amministrazione, in quanto attraverso tale fornitura potrebbe migliorare la redditività dei propri uffici, compresi quelli collocati nelle aree più disagiate ed oggi non profittevoli.

## 6. Profili di mercato

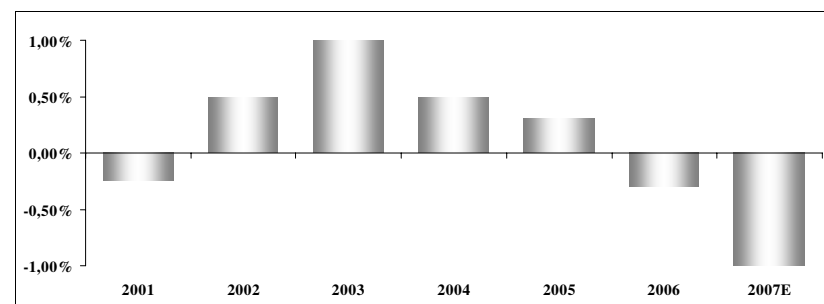
### 6.1. Il servizio postale tradizionale. Analisi del mercato e modelli di business

Negli ultimi anni, il settore postale è stato interessato da una profonda evoluzione tecnologica e da significative innovazioni del contesto normativo che hanno permesso un ampliamento della gamma di servizi offerti e hanno contribuito a determinare nuovi assetti di mercato.

Le novità introdotte dalle tecnologie informatiche e telematiche, la progressiva liberalizzazione dei mercati europei con l'ingresso di nuovi soggetti che si sono focalizzati sui segmenti di clientela ad elevata redditività (il mercato postale è fortemente concentrato: circa l'85% degli invii attuali viene generato da aziende e solo il 15% da clienti residenziali), hanno spinto gli operatori postali ad innovare in maniera significativa i processi produttivi, a focalizzarsi sul miglioramento della qualità dei servizi erogati e ad ampliare il proprio portafoglio di offerta. Dall'altra parte, proprio l'innovazione tecnologica ha introdotto elementi di forte incertezza circa le prospettive di crescita della posta tradizionale. Il rapido sviluppo delle comunicazioni elettroniche associato alla penetrazione di Internet, in particolare, ha comportato effetti sostitutivi (*e-substitution*) dei prodotti postali tradizionali e dei modelli di comunicazione ormai consolidati con nuove forme di comunicazione elettronica. La domanda di corrispondenza sta facendo registrare, già da tempo, un significativo decremento ed ha cominciato a segnalare un'inversione del trend rispetto al passato (fig. 3.)

**Fig. 3 – Volumi postali in Europa: variazioni medie %**

Fonte: Pitney Bowes



Tutto ciò ha spinto gli operatori postali a rivedere il proprio posizionamento sul business tradizionale ed a ricercare linee di crescita alternative. L'attività di corrispondenza si colloca ormai in



una fase matura del proprio ciclo vitale e vede impegnati tutte le aziende postali a cercare di mantenere adeguati livelli di redditività. Per questo motivo gli operatori postali europei hanno cominciato a diversificare in vario modo le proprie attività, estendendo il portafoglio prodotti in settori esterni al *core business* postale, seppur con modalità e tempi diversi, a seconda delle diverse caratteristiche dei mercati di riferimento.

I recenti sviluppi nelle strategie dei principali operatori internazionali permettono di individuare, con riferimento all'attività postale alcuni modelli di posizionamento di lungo periodo degli operatori europei:

1) Operatori globali. Sono operatori già privatizzati (totalmente o parzialmente) con una diversificazione di prodotto ampia. Prevalentemente focalizzati sulla clientela business e con significativi interessi nell'express e nella logistica. Hanno già sviluppato rilevanti investimenti all'estero per radicarsi in quelle zone geografiche ad elevato potenziale di crescita (America, Asia, Sud America).

2) Operatori regionali. Si tratta di aziende che intendono espandersi in maniera selettiva sul mercato dell'express sia dal punto di vista geografico che di business.

3) Operatori nazionali. Sono quegli operatori che intendono sfruttare il proprio vantaggio competitivo sui mercati domestici ma con una limitata diversificazione geografica.

Si tratta di modelli assai differenti tra loro e che fanno riferimento a mercati molto diversi, e a differenti *stakeholder*.

In tale contesto Poste Italiane, che scontava una situazione di relativo ritardo rispetto alle altre aziende europee, nel corso dell'ultimo decennio è riuscita a ridisegnare il proprio ruolo ed il proprio posizionamento sul mercato, rinnovando il portafoglio d'offerta e raggiungendo lusinghieri risultati economici che ne fanno uno dei casi di successo tra le aziende postali in Europa.

### 6.1.1 Peculiarità del servizio postale in Italia

Il settore postale in Italia presenta alcune caratteristiche strutturali che lo differenziano in modo significativo dai Paesi europei più sviluppati. I volumi procapite di corrispondenza inviati annualmente in Italia sono 109, contro i 450 della Francia; i 389 del Regno Unito e i 269 della Germania<sup>78</sup>.

Il basso consumo di posta è dovuto in Italia a fattori quali:

a) il basso livello di istruzione superiore. L'Italia è agli ultimi posti in Europa: solo il 10% della popolazione di età compresa tra i 25 ed i 64 anni ha istruzione universitaria (Spagna 25%, Germania 24%, Uk 28%, Francia 23% – fonte: Ocse 2003);

b) insufficiente diffusione dei servizi di *accounting* (estratti di conto corrente, di carte di credito ecc.);

c) inadeguato sviluppo del mercato del *direct mail* dove l'Italia è ai livelli più bassi in Europa. Anche in questo mercato l'Italia si colloca all'ultimo posto, rispetto ai maggiori Paesi europei, per numero di invii procapite effettuali annualmente (36 invii contro i 128 del Regno Unito; i 223 della Francia; i 145 della Germania)<sup>79</sup>;

d) le norme poste a tutela della *privacy*, particolarmente stringenti nel nostro Paese, che rappresentano un freno allo sviluppo della posta commerciale (vedi par. 4.4.1).

Questi elementi influenzano negativamente lo sviluppo della domanda e sono accompagnati da altri fattori di carattere demografico e territoriale (tab. 2) che contribuiscono ad appesantire il processo produttivo generando costi aggiuntivi.

Tab. 2 - Indicatori territoriali di alcuni Paesi europei – anno 2008

|                                     | Olanda | Regno Unito | Germania | Spagna | Francia | Italia |
|-------------------------------------|--------|-------------|----------|--------|---------|--------|
| % popolazione resid. in aree urbane | 67     | 89          | 89       | 77     | 77      | 67     |
| Abitanti per kmq                    | 395    | 247         | 231      | 86     | 112     | 198    |

Fonte: The Economist, 2009, per l'Italia Istat

<sup>78</sup> Fonte: Annual report degli operatori, Eurostat 2009.

<sup>79</sup> Fonti: Direct Mail Service; Annual Report degli operatori e stime Poste Italiane.

Nella tab. 2 si può osservare come la struttura di business di Poste Italiane risulti gravata da condizioni ambientali negative – in particolare una bassa urbanizzazione – che ne condizionano l'efficacia intrinseca rispetto agli altri operatori.

Poste Italiane fornisce il servizio postale universale, assumendosi l'obbligo di assicurare sei giorni la settimana e su tutto il territorio nazionale la raccolta, il trasporto e la distribuzione di corrispondenza, pubblicità indirizzata, quotidiani, periodici e pacchi, a prezzi e standard di qualità stabiliti dall'autorità di regolamentazione.

La fornitura del servizio postale in aree caratterizzate da una domanda insufficiente e da alti costi, non comprimibili a causa dei vincoli di cui si detto, risulta, quindi, antieconomica. Queste caratteristiche determinano una situazione di svantaggio strutturale per il settore postale del nostro Paese dove l'operatore pubblico presenta una redditività negativa, diversamente da quanto accade negli altri Paesi europei dove gli operatori postali registrano margini rilevanti.

Il gruppo Poste Italiane è riuscito a compensare le perdite che ha subito nella corrispondenza attraverso un'attenta politica di diversificazione che ha individuato, soprattutto nella attività finanziaria di Bancoposta, il motore in grado di garantire la crescita. Questa strategia, negli ultimi anni, ha premiato Poste Italiane con risultati di eccellenza a livello europeo: nel 2008, la redditività complessiva del gruppo Poste Italiane (misurata in termini di rapporto Ebit/ricavi) è stata del 12,6%, a fronte del 8,8% del gruppo olandese Tnt, del 4,3% del gruppo francese La Poste e del -1,0% del gruppo tedesco Dp-Dhl<sup>80</sup>.

La piena liberalizzazione vedrà Poste Italiane competere con operatori privati strutturati in modo più flessibile ed orientati a conquistare i segmenti più profittevoli del mercato, tipicamente rappresentati dai centri urbani di maggiori dimensioni e dai grandi clienti (fornitori di servizi di pubblica utilità, banche, ecc.) e

che opereranno, in assenza di un'adeguata regolamentazione, in una logica di puro *cream skinning*.

L'interesse suscitato dalla prossima apertura del mercato postale sta già attivando processi di integrazione/aggregazione di realtà che operano o hanno operato in settori specifici del business postale, con l'obiettivo di conquistare i segmenti di mercato a maggiore redditività.

Date le premesse economiche e le condizioni poste dal quadro regolamentare, la liberalizzazione impegnerà Poste Italiane in una sfidante opera di contenimento delle perdite di quote di mercato e di recupero di competitività, attraverso il rafforzamento e lo sviluppo di nuovi business, come nel caso della telefonia mobile virtuale e dell'*e-commerce*, il mantenimento di elevati standard di qualità, un rapporto sempre più sinergico e proficuo con la pubblica amministrazione ed il consolidamento del settore espresso e pacchi e delle attività finanziarie di Bancoposta.

## 6.2. Il mercato del corriere espresso, l'*e-commerce* e i nuovi business

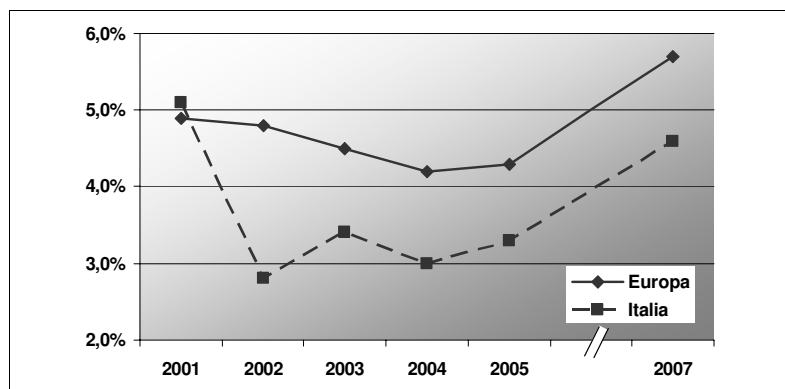
### 6.2.1 Il corriere espresso

In Italia il settore del corriere espresso sconta un ritardo rispetto al resto dell'Europa. Nella fig. 4 risulta evidente come il mercato italiano tenda a crescere a tassi decisamente più bassi di quelli riscontrati nel resto d'Europa. Nella fig. 4 si può osservare come la quota di mercato di Poste Italiane in ambito europeo sia del tutto esigua (1%).

---

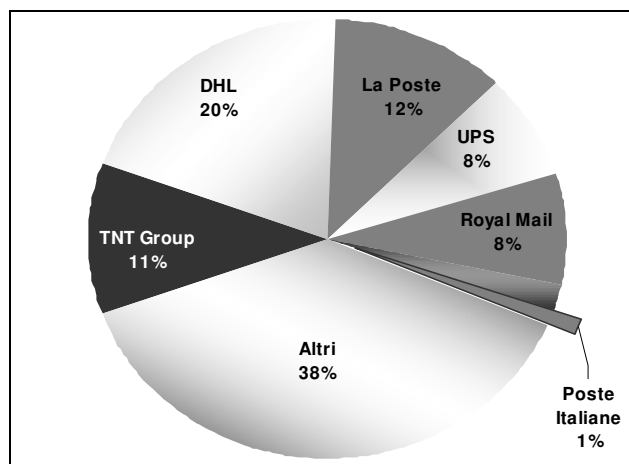
<sup>80</sup> Nel 2008, i risultati dell'operatore tedesco sono stati condizionati da rilevanti spese eccezionali per oltre 3,5 miliardi di euro.

**Fig. 4 – Crescita del mercato del corriere espresso in Italia e in Europa**



Fonte: Market Research service Center e GfK 2005, At Kearney, giugno 2008.

**Fig. 5 – Quote del mercato del corriere espresso in Europa – Valore mercato: Euro 43 mld – anno 2007**



Fonte: At Kearney, giugno 2008, per le quote di mercato: Market Research service Center e GfK 2005.

Poste Italiane opera nel mercato del corriere espresso e pacchi in collaborazione con il gruppo Sda, prevalentemente in ambito nazionale. La quota di mercato del gruppo Poste Italiane sul mercato espresso (che è stata complessivamente pari a 421 mln di euro nel 2007) è stata del 11,2%.

Quello del corriere espresso è un mercato soggetto ad una forte pressione competitiva ed i principali operatori attivi a livello internazionale (l'olandese Tnt, la tedesca Dhl, insieme ai colossi statunitensi FedEx e Ups) presidiano, in modo significativo, il mercato italiano già da alcuni anni.

Con riferimento alla struttura organizzativa e commerciale, l'attività di corriere espresso si articola su un network che ha natura prevalentemente organizzativa. Tuttavia, questa caratteristica non solleva gli operatori di corriere espresso ed il gruppo Poste Italiane dalla necessità di dotarsi di una struttura organizzativa complessa e ramificata sul territorio nazionale ed eventualmente internazionale, articolata su: centri di smistamento, punti di raccolta capillari, linee giornaliere e plurigiornaliere di trasporto stradale e/o aereo.

La stessa struttura commerciale si basa su:

- filiali operative, alcune delle quali possono anche assumere la funzione di *hub* per determinate aree geografiche;
- punti operativi in *franchising*;
- agenzie e corrispondenti per offrire servizi capillari anche nelle aree che, per volumi di traffico, non giustificano una presenza diretta.

La complessità della struttura organizzativa, associata alla onerosità degli investimenti per le dotazioni strumentali (mezzi di trasporto e nuove tecnologie) rappresentano, per tale settore, una leva competitiva importante per acquisire sia *leadership* di costo (ad esempio attraverso l'automazione di processi manuali), sia di qualità (garantendo affidabilità/tempestività delle consegne).

In particolare, la componente tecnologica sta assumendo rilevanza strategica. Questo mercato, infatti, dopo aver raggiunto una fase di maturità del proprio ciclo vitale ha individuato, proprio nella adozione di sofisticati sistemi di tecnologia elettronica, un tratto comune interno alla attuale dinamica di sviluppo. La progressiva trasformazione degli operatori da esecutori ad organizza-

tori del trasporto e del flusso di informazioni impone l'utilizzo di supporti informatici di coordinamento e di controllo dei processi, piuttosto che l'ampliamento della flotta da mantenere direttamente sotto il controllo aziendale.

Questo modello organizzativo consente di acquisire flessibilità rispetto all'andamento del mercato e capillarità delle consegne, anche nelle aree in cui l'esiguità del traffico non giustificerebbe un servizio dedicato.

I principali *competitor* internazionali dispongono di propri terminal di smistamento nei maggiori aeroporti nazionali ed internazionali e di flotte di aerei di proprietà.

Gli operatori nazionali, come Poste Italiane, che non dispongono di proprie strutture all'estero si appoggiano ai servizi di competitor internazionali o stipulano accordi di collaborazione con operatori esteri indipendenti al fine di costituire network sopranazionali.

In questo contesto si inquadra la recente *partnership* Poste Italiane – Ups, operatore statunitense *leader* mondiale del settore, che garantisce la gestione delle spedizioni internazionali.

Il business del corriere espresso è contraddistinto da una redditività piuttosto contenuta, a fronte di investimenti significativi, soprattutto per attività che richiedono una scala internazionale per migliorare le posizioni di costo. La scelta dell'accordo con Ups, quindi, risponde alla necessità di avvalersi di una infrastruttura globale, in grado di garantire economicità e sviluppo in un settore caratterizzato da elevati livelli di concentrazione<sup>81</sup>.

### 6.2.2. I nuovi business

#### *E-commerce*

Recentemente, Poste Italiane è entrata nel business del commercio elettronico. L'ingresso in questo mercato che è in continua crescita (il valore dei prodotti e servizi transati nel 2007 è stato di circa 5 miliardi di euro) fa parte delle opzioni strategiche del

Gruppo che intende massimizzare i propri *asset* e le specificità multiservizio. La forte crescita dei volumi scambiati avrà un rilevante impatto sul mondo delle spedizioni e su quello degli strumenti di pagamento su Internet. In tale mercato Poste, vuole operare in qualità di fornitore di servizi di spedizione, pagamento e di soluzioni integrate per la vendita su Internet (PosteCommerce). Per questo ha sviluppato una piattaforma integrata e modulare di servizi a supporto delle piccole e medie aziende italiane attive nel mondo dell'*e-commerce* finalizzata alla presentazione dell'offerta di prodotti venduti online, al pagamento, alla logistica ed alla distribuzione con accesso multicanale.

#### *E-government*

Da anni Poste Italiane si è ritagliata un ruolo di «azienda di riferimento» per la pubblica amministrazione, proponendosi a più riprese come partner per lo sviluppo di servizi, fruibili a tutta la popolazione, sia di tipo informativo che amministrativo mediante gli strumenti telematici. L'azienda postale fornisce supporto sia nelle attività di digitalizzazione (dematerializzazione e gestione elettronica documentale, gestione delle transazioni di pagamento elettroniche) che in quelle di gestione esternalizzata di procedimenti amministrativi (servizi di notifica e i servizi di incasso, pagamento e rendicontazione).

#### *PosteMobile*

Poste Italiane è entrata anche nel mercato dei *Mobile Virtual Network Operator* (Mvno), operatori di telefonia mobile che non dispongono di una licenza ma utilizzano le infrastrutture di rete di un altro operatore. Si tratta di un'iniziativa strategica che fa leva sui punti di forza del Gruppo (capillarità della rete fisica, ampia base clienti, *brand* riconosciuto). L'idea è di utilizzare gli uffici postali come canale di vendita delle Sim card, posizionandosi sulla clientela particolarmente sensibile al prezzo ma anche fortemente orientata alla innovazione dei servizi.

L'ingresso nel mercato dei servizi mobili ha confermato la capacità di Poste Italiane di innovare, utilizzando le proprie piattaforme tecnologiche e valorizzando propri servizi distintivi (es. pagamento bollettini, telegrammi, micropagamenti) sviluppando così

---

<sup>81</sup> Sui mercati europeo, statunitense ed asiatico i primi 4 operatori hanno una quota di mercato superiore al 70%.

una ampia gamma di servizi ad alto valore aggiunto.

L'ingresso in questo mercato valorizza gli *asset* distintivi di Poste Italiane tra cui i servizi e strumenti di pagamento contribuendo a far evolvere il mercato italiano della telefonia così come sta avvenendo in molti Paesi europei.

#### *Logistica integrata*

Nel 2008, il Gruppo Poste Italiane, insieme al gruppo Ferrovie dello Stato ha costituito la Società Italia Logistica per sviluppare la propria presenza sul mercato della logistica integrata. Sono state unite le competenze distintive dei due gruppi permettendo la valorizzazione delle differenti specificità e la realizzazione di sinergie. È un modello di business che integra l'offerta di trasporto sulle lunghe distanze, propria di Fs, con l'attività di consegna al dettaglio, tipica di Poste Italiane.

Italia Logistica è tra i primi dieci operatori del settore e conta di valorizzare, entro pochi anni, la propria presenza tra i maggiori *player* del contesto internazionale.

#### *6.3. I servizi finanziari e la rete degli uffici postali*

Nel panorama internazionale degli operatori postali, con riferimento ai servizi finanziari è possibile individuare quattro diversi modelli di business:

- operatori che non offrono servizi finanziari (Tnt): si limitano ad accordi con Istituti finanziari per la condivisione dei costi della rete degli uffici postali;

- operatori che mettono a disposizione la propria rete degli sportelli per distribuire prodotti finanziari di banche e istituti finanziari (Royal Mail, Correos, operatore spagnolo e La Poste, operatore postale del Belgio);

- operatori che hanno costituito delle vere e proprie banche (Dp-Dhl e il francese La Poste)<sup>82</sup>;

- operatori che attraverso proprie divisioni raccolgono denaro e offrono con proprio *brand* prodotti e servizi sviluppati da altri, senza assumere rischio di credito (Poste Italiane e La Posta, operatore postale della Svizzera).

Fino a pochi anni fa, Poste Italiane non entrava in concorrenza con le banche. Nel suo ruolo di intermediario finanziario connotato da matrice pubblicistica, copriva un segmento di mercato (in prevalenza quello dei servizi di pagamento e della raccolta di tipo tradizionale) considerato poco remunerativo e, soprattutto, attraverso una rete del tutto separata da quella del circuito nazionale dei pagamenti (bancomat, assegni, libretti di risparmio). Il *restyling* dei prodotti postali di pagamento e la loro equiparazione con quelli bancari, ottenuta fra il 1999 e il 2001, ha così generato una competizione crescente di Bancoposta con il sistema bancario. Nel loro percorso evolutivo, le banche hanno ormai da diversi anni la libertà di decidere dove e come allocare la propria rete di sportelli. Poste Italiane è stata invece obbligata a localizzarsi su tutto il territorio nazionale per consentire il massimo livello di accessibilità indipendentemente dalla profittabilità. Di conseguenza, la rete geografica delle banche appare basarsi sui ricavi e seguire la distribuzione del reddito, delle unità locali (istituzioni ed imprese) e della popolazione; quella di Poste Italiane risulta ispirata ad un mero principio di omogeneità distributiva. Ciò sembra evidente dalla analisi della correlazione fra numero di sportelli bancari e postali con le variabili socioeconomiche e territoriali (vedi tab. 3): gli sportelli bancari presentano una più elevata correlazione con le variabili di business (reddito, unità locali e popolazione) rispetto agli uffici postali; questi ultimi, viceversa, hanno una correlazione con la superficie provinciale doppia rispetto a quella delle banche.

---

<sup>82</sup> In Francia dal 1° gennaio 2006 è stata creata *Banque Postale*, un'istituzione finanziaria autonoma con licenza bancaria limitata, La Banque è autorizzata ad erogare solo mutui immobiliari ma non il credito al consumo. Viceversa in Germania, già dal 1998 *Postbank* ha ottenuto lo status di banca ed eroga crediti al mondo *retail* e *business*.

**Tab. 3 - Coefficienti di correlazione di Pearson degli uffici postali e degli sportelli bancari con le variabili di struttura**

|                   | popolazione | Reddito disp. famiglie | Unità Locali | Superficie |
|-------------------|-------------|------------------------|--------------|------------|
| Uffici postali    | 0,711       | 0,719                  | 0,747        | 0,476      |
| Sportelli bancari | 0,901       | 0,970                  | 0,969        | 0,220      |

Le banche, quindi, dispongono di propri sportelli localizzati laddove c'è popolazione (in particolare nelle aree densamente abitate) e reddito, Poste Italiane invece di uffici postali localizzati in funzione di presidio del territorio.

Utilizzando una diversa fonte di dati interna di Poste Italiane (che ha come unità di rilevazione i singoli uffici postali) è possibile verificare empiricamente tale tesi attraverso un confronto fra distribuzioni degli sportelli bancari e degli uffici postali (tab.4).

**Tab. 4 - Numero medio di famiglie servite dagli uffici postali e dagli sportelli bancari per densità di popolazione – anno 2002**

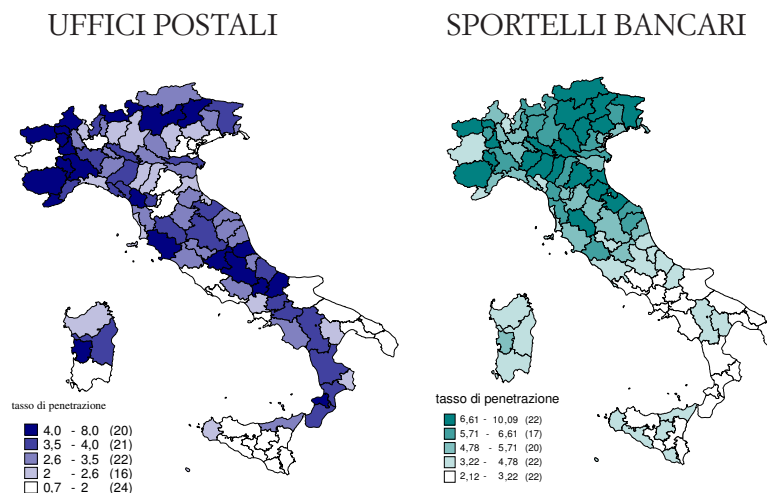
| Semidecile | n. famiglie per ufficio | n. famiglie per sportello |
|------------|-------------------------|---------------------------|
| 1          | 103                     | 1291                      |
| 2          | 176                     | 819                       |
| 3          | 235                     | 849                       |
| 4          | 286                     | 742                       |
| 5          | 335                     | 728                       |
| 6          | 389                     | 655                       |
| 7          | 449                     | 604                       |
| 8          | 515                     | 643                       |
| 9          | 589                     | 648                       |
| 10         | 680                     | 903                       |
| 11         | 795                     | 586                       |
| 12         | 938                     | 580                       |
| 13         | 1103                    | 573                       |
| 14         | 1314                    | 597                       |
| 15         | 1596                    | 574                       |
| 16         | 1938                    | 612                       |
| 17         | 2406                    | 591                       |
| 18         | 3098                    | 606                       |
| 19         | 4371                    | 642                       |
| 20         | 10453                   | 1057                      |

Fonte: R. Cohen, L. Di Paola, R. Sheehy, V. Visco Comandini, *The distribution of post offices in Italy and the United States*, cit.

Emerge una sostanziale differenza fra le due reti: mentre nel caso degli uffici postali il numero delle famiglie servite (ovvero, il bacino di utenza potenziale) per ufficio postale è linearmente crescente, in ulteriore aumento dalla decima classe in poi (corrispondente in linea di massima con gli uffici postali certamente urbani), la dimensione dell'utenza degli sportelli bancari risulta molto più omogenea, attorno a valori medi di 600-800 famiglie, a prescindere dalla classe. Solo nella prima classe il numero delle famiglie per sportello bancario è molto elevato, ma ciò dipende dall'uso dell'indicatore della media ponderata e non di quella semplice, così come nell'ultima, dove sembrano rilevarsi, come del resto anche per gli uffici postali, economie di scala da grande dimensione.

Nella Fig. 7 gli stessi dati sono riportati sulla dimensione geografica, e mostrano con evidenza come la densità massima degli uffici postali in rapporto agli abitanti venga raggiunta nelle province montane, alpine o appenniniche, a fronte di una fortissima concentrazione degli sportelli bancari nelle province del centro nord.

**Fig. 6 – Densità di uffici postali e di sportelli bancari per provincia anno 2008 – n. sportelli per 10.000 abitanti**



Ad ulteriore conferma del diverso grado di copertura fra la rete postale e quella bancaria si evidenzia che in quasi 2.000 comuni (circa il 24% del totale) è presente almeno un ufficio postale, ma nessuno sportello bancario.

**Tab. 5 - Confronto del grado di copertura fra rete postale e rete bancaria – anno 2008**

|   | n. comuni | residenti  | % su totale comuni | % su totale residenti |
|---|-----------|------------|--------------------|-----------------------|
| comuni senza né uffici postali, né sportelli bancari              | 229       | 76.775     | 2,83               | 0,13                  |
| comuni con almeno 1 ufficio postale, ma senza sportelli bancari   | 1.917     | 1.935.058  | 23,66              | 3,39                  |
| comuni con almeno 1 sportello bancario, ma senza uffici postali   | 63        | 54.201     | 0,78               | 0,10                  |
| comuni con più di 1 ufficio postale e più di 1 sportello bancario | 5.892     | 54.933.300 | 72,73              | 96,38                 |
| Totale comuni   | 8.101     | 56.999.334 | 100,00             | 100,00                |

Fonti: Istat - Censimento 2001, Poste Italiane 2008, Abi 2008

## 7. Profili normativi

### 7.1. La normativa comunitaria antecedente la liberalizzazione

Il mercato postale in Europa ha seguito nel corso dei decenni la sorte riservata ad altri mercati strategici e di interesse generale, che hanno preso piede in un contesto di monopolio, sotto la gestione diretta delle amministrazioni dello Stato, per avviarsi gradualmente verso la piena liberalizzazione. Le comunicazioni elettroniche hanno vissuto la prima fase di liberalizzazione con le direttive 387/90 e 388/90 in materia di reti aperte e di concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni.

Il mercato postale è stato oggetto di attenzione da parte del regolatore europeo in tempi più recenti. Gli operatori storici europei sono nati generalmente come amministrazioni dello Stato, con lo specifico scopo di gestire l'attività di raccolta e di distribuzione degli invii postali (spesso nell'ambito di un'unica struttura statale delle poste e delle telecomunicazioni). Negli ultimi decenni, accanto al recapito della corrispondenza fornito in monopolio, si sono sviluppati segmenti, come il servizio di corriere espresso, oggetto di concorrenza, soprattutto da parte di grandi *carrier* logisti-

ci e postali su scala internazionale.

Sulla scorta delle esperienze di mercato dei diversi settori dell'economia, il Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico nei servizi postali, pubblicato l'11 giugno 1992 e la successiva risoluzione del Consiglio del 7 febbraio 1994 sullo sviluppo dei servizi postali comunitari hanno promosso la creazione di un *framework* legislativo comunitario per il settore postale, improntato alla creazione e alla salvaguardia del servizio postale universale e nel contempo alla graduale liberalizzazione del mercato. Il percorso legislativo di liberalizzazione del settore, iniziato con la prima direttiva postale 97/67/CE, si è concluso nel febbraio 2008 con la dir. 2008/6/CE, che ha fissato al 31 dicembre 2010 il termine ultimo per la piena apertura del mercato per la maggior parte degli Stati membri (il termine può essere posticipato di due anni da un gruppo ristretto di Paesi, principalmente i nuovi entranti).

La prima disciplina comunitaria sul settore postale fa riferimento alla direttiva 97/67/CE (così come modificata dalla direttiva 2002/39/CE) «concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio». La direttiva ha modificato il precedente scenario, caratterizzato da una situazione tipica di monopolio, prevedendo che – nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale – i servizi che possono essere riservati in via esclusiva da ciascuno Stato membro al fornitore del servizio universale (riserva postale) riguardano gli invii di peso inferiore a 350 grammi e il cui prezzo è inferiore a 5 volte le tariffe pubbliche applicate ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida. La seconda direttiva postale 2002/39/CE ha ridotto ulteriormente la soglia della riserva, portandola al di sotto dei 100 grammi (e con prezzo inferiore a 3 volte la tariffa base) a partire dal 1 gennaio 2003, e al di sotto dei 50 grammi (e con prezzo inferiore a 2,5 volte la tariffa base) a partire dal 1 gennaio 2006.

Secondo i suddetti criteri, oggi in Italia (in attesa della trasposizione della nuova direttiva 2008/6/CE) fanno parte della riserva postale gli invii di posta prioritaria, mentre sono già fuori dalla riserva (pur rientrando nell'ambito del servizio universale) le raccomandate, le assicurate e i pacchi ordinari. Il fornitore del servizio

universale ha pertanto l'esclusiva della fornitura dei servizi oggetto di riserva postale, ma i prezzi di tali servizi sono regolamentati. Si tratta, peraltro, di misure di armonizzazione minima, in quanto di fatto alcuni Paesi hanno già aperto completamente il mercato alla concorrenza, come è il caso della Finlandia (1991), Svezia (1993), Regno Unito (2006), Germania (2008) e Paesi Bassi (2009).

Oltre alla previsione dell'area riservata, la legislazione europea disciplina l'ambito del servizio postale universale, inteso come una «offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti» (art. 3.1 della direttiva 97/67/CE). Oggetto del servizio universale è la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg e dei pacchi postali fino a 10 kg (con possibilità per il regolatore nazionale di includere nel servizio universale i pacchi fino a 20 kg), le raccomandate e le assicurate. Il fornitore del servizio universale deve assicurare una raccolta e una distribuzione dei suddetti servizi ogni giorno lavorativo e almeno cinque giorni a settimana.

I prezzi dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale – inclusi i servizi dell'area riservata – sono regolamentati, secondo i criteri di ragionevolezza, accessibilità all'insieme degli utenti, correlati ai costi, trasparenti e non discriminatori (art. 12). Altri obblighi del fornitore del servizio universale sono la tenuta di una separazione contabile che distingue fra loro i servizi riservati, gli altri servizi inclusi nel servizio universale e i servizi al di fuori del servizio universale (art. 14). Inoltre, i fornitori del servizio universale sono tenuti a soddisfare determinati livelli di qualità dei servizi, predefiniti dalle autorità nazionali di regolamentazione (art. 16).

I servizi al di fuori dell'area riservata, ma che ricadono nell'ambito del servizio universale, possono essere offerti anche da operatori postali diversi da quelli designati, attraverso la concessione di licenze individuali (art. 9). Queste ultime possono imporre al titolare specifici obblighi di servizio universale, come il raggiungimento di specifici standard di qualità del servizio. Inoltre, i titolari di licenze individuali possono essere tenuti a contribuire a un fondo di compensazione per il finanziamento del costo netto del

servizio universale. Gli operatori che offrono i servizi al di fuori del servizio universale (es. il corriere espresso) possono invece essere soggetti alle autorizzazioni generali con relativi obblighi (art. 9).

## 7.2. *La normativa nazionale*

La direttiva 97/67/CE è stata recepita in Italia dal decreto legislativo n° 261 del 22 luglio 1999, che ha aperto alla concorrenza i mercati degli invii postali al di fuori della soglia prevista per l'area riservata. Dopo l'ulteriore riduzione di quest'ultima soglia, in Italia i mercati postali in libera concorrenza riguardano oggi principalmente il corriere espresso, le raccomandate e assicurate e gli invii di posta certificata, oltre ad altri servizi a valore aggiunto.

Al fine di garantire il finanziamento del servizio universale, il d.lgs. 261/1999 ha istituito un fondo di compensazione a carico degli operatori titolari di licenze individuali. Inoltre, il contratto di programma stipulato ogni triennio fra Poste Italiane e il Governo ha fissato l'entità dei trasferimenti annuali dello Stato a Poste Italiane come contributo agli oneri di servizio universale.

Ai sensi del d.lgs. 261/1999, «le tariffe dei servizi riservati sono determinate, nella misura massima, dall'autorità di regolamentazione, sentito il Nars e in coerenza con le Linee Guida definite dal Cipe, tenuto conto dei costi del servizio e del recupero di efficienza» (art. 13). La delibera Cipe n. 77/2003 ha ricondotto la determinazione di tali prezzi alle tariffe in regime amministrato sulla base del meccanismo del *Price Cap*, in coerenza con la legge 481/95 sulla regolazione delle imprese di pubblica utilità.

Il Ministero dello sviluppo economico, in qualità di autorità di regolamentazione, fissa pertanto tali tariffe nel rispetto del suddetto meccanismo, in relazione all'inflazione reale e programmata, al recupero di produttività dell'impresa regolata e all'effettivo raggiungimento degli obiettivi di qualità imposti dal regolatore. Le manovre tariffarie, calcolate sulla base di tale meccanismo, hanno un carattere triennale, prendendo il triennio precedente come intervallo temporale di riferimento ai fini della quantificazione dei maggiori ricavi tariffari a cui ha diritto il fornitore del servizio universale nel triennio successivo. La manovra tariffaria



del 2006 (d.m. 12 maggio 2006) ha abolito il servizio non prioritario degli invii singoli, unificando il prezzo a 0,60 euro (tariffa uniforme su tutto il territorio nazionale ai sensi della normativa comunitaria e nazionale) e ha previsto tariffe di posta massiva (posta business) differenziate per area geografica di destinazione (area urbana, capoluogo di provincia e area extraurbana).

I prezzi dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale sono «determinati nella misura massima dall'autorità di regolamentazione in coerenza con la struttura tariffaria dei servizi riservati» (art. 13 del d.lgs. 261/99) e devono essere determinati in funzione dei costi evitati, essere trasparenti e non discriminatori. Il fornitore del servizio universale può concludere con i clienti accordi individuali (sconti a volume), ma i prezzi devono comunque essere soggetti alle suddette condizioni generali.

Il fornitore del servizio universale ha inoltre l'obbligo di raggiungere standard minimi di qualità dei servizi (che ad oggi riguardano sia i tempi di recapito degli invii che i criteri di distribuzione degli uffici postali nel territorio) e ha obblighi di consuntivazione annuale nei confronti dell'autorità di regolamentazione, sia in termini di standard di qualità conseguiti che di contabilità separata ai fini della determinazione del costo netto del servizio universale.

### 7.3. La terza direttiva postale

La direttiva 2008/6/CE, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 20 febbraio 2008, ha posto il 31 dicembre 2010 come data ultima di piena apertura del mercato postale per la maggior parte degli Stati membri. Alcuni Paesi nuovi entranti (Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Ungheria) o caratterizzati da condizioni geografiche svantaggiate (Grecia) o da dimensioni geografiche ridotte (Cipro, Lussemburgo, Malta) possono posticipare la piena apertura del mercato al 31 dicembre 2012.

Originariamente, il testo di direttiva proposto dalla Commissione europea prevedeva la piena apertura del mercato al 1° gennaio 2009. Tuttavia, nel corso delle due letture del Parlamento europeo e del Consiglio, sono emerse diverse problematiche legate

alle specificità dei mercati postali dei singoli Stati membri, che hanno spinto il legislatore europeo a seguire un percorso di liberalizzazione maggiormente graduale.

Anche in un regime di piena apertura del mercato è necessario continuare a garantire la fornitura del servizio universale, inteso come servizio da offrire a tutti gli utenti a prezzi accessibili in tutti i punti del territorio nazionale. Pertanto, con l'eliminazione della riserva postale vanno ricercate adeguate soluzioni di finanziamento dell'onere di servizio universale. In tal senso, la nuova direttiva prevede una lista di soluzioni alternative o combinate fra loro: l'appalto pubblico, i fondi pubblici, il fondo di compensazione o altri meccanismi di compartecipazione al finanziamento (nuovo art. 7 della direttiva). Gli Stati membri hanno facoltà di designare, anche attraverso appalti pubblici, uno o più fornitori del servizio universale a livello nazionale o in parte del territorio nazionale (art. 4).

Gli altri importanti elementi della direttiva sono i seguenti:

- creazione di un sistema di autorizzazioni e licenze rispondente al nuovo contesto, in cui ai licenziatari possono essere imposti obblighi di servizio universale, con particolare riferimento alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi, oppure può essere loro imposto di contribuire al finanziamento del servizio universale (art. 9).

- gli Stati membri possono garantire l'accesso da parte degli operatori ad alcuni elementi di rete o dei servizi postali dei fornitori del servizio universale, a condizioni trasparenti e non discriminatorie (art. 11 *bis*).

- la metodologia di calcolo del costo netto viene sostanzialmente allineata a quella in uso per le comunicazioni elettroniche, ossia il metodo del costo netto evitato che tiene conto anche dei benefici derivanti dalla fornitura del servizio universale (art. 14).

- l'uniformità tariffaria viene limitata agli invii singoli, mentre per gli altri invii (es. posta massiva o business) i fornitori del servizio universale possono rendere maggiormente flessibili le proprie politiche di prezzo, adattando i prezzi alla domanda di mercato (considerando art. 12 e 39).

- introduzione di garanzie per i lavoratori del settore postale, al fine di equiparare le condizioni di offerta di lavoro dei dipenden-

ti dei nuovi entranti a quelle garantite ai dipendenti dei fornitori del servizio universale. Ciò al fine di evitare che i soggetti nuovi entranti nel mercato postale possano attuare politiche di *dumping* sociale legate ai minori costi del lavoro che potrebbero avere nei confronti dei fornitori del servizio universale, qualora avessero la possibilità di applicare ai propri dipendenti condizioni peggiori di quelle che applicano i fornitori del servizio universale ai propri dipendenti (art. 2, art. 9).

#### 7.4. *Lo stato di liberalizzazione nei singoli Stati membri*

Oggi alcuni Paesi europei hanno già liberalizzato il proprio mercato postale, a prescindere dalla scadenza del 2011 prevista dalla nuova direttiva. Si tratta in particolare della Finlandia (1991), la Svezia (1993), il Regno Unito (2006), la Germania (2008), i Paesi Bassi (2009).

In sede di elaborazione della terza direttiva, i sostenitori della piena ed immediata apertura del mercato sono stati proprio i Paesi che hanno liberalizzato o i cui operatori (es. Dhl, Tnt) operano a livello europeo e che pertanto chiedono un trattamento uniforme in tutti i mercati postali in cui operano.

Dall'altro lato, Paesi come la Francia, il Belgio, la Grecia e l'Est Europa hanno focalizzato la propria attenzione sulla necessità di continuare a garantire la sostenibilità e il finanziamento del servizio universale nel nuovo contesto di piena concorrenza.

Le organizzazioni sindacali europee e nazionali hanno invece auspicato l'introduzione nella nuova direttiva delle già descritte misure di armonizzazione dei contratti di lavoro fra dipendenti dei fornitori del servizio universale e dei nuovi entranti.

Nei Paesi in cui la liberalizzazione è recente, il dibattito sugli effetti della liberalizzazione è ancora aperto e alcuni punti sono ancora da risolvere. Nel Regno Unito, il Governo ha proposto quest'anno al Parlamento una riforma del settore postale, che consenta a Royal Mail di ammodernarsi e di affrontare la caduta dei volumi postali e la concorrenza di servizi sostitutivi alla posta cartacea (come l'e-mail e le altre forme avanzate di comunicazione elettronica). In tal senso, il progetto di legge prevede il passaggio del 30% del capitale dell'azienda a privati. Inoltre, dovrebbe essere

riformato lo schema pensionistico dei lavoratori di settore, mentre la regolamentazione e vigilanza sul settore dovrebbe passare ad Ofcom, che è l'attuale autorità di vigilanza sul settore delle comunicazioni elettroniche.

In Germania, dove il mercato è stato aperto il 1° gennaio 2008, sono state contestualmente previste misure legislative di armonizzazione del trattamento dei dipendenti postali e l'ingresso di un salario minimo per i dipendenti, per evitare che la concorrenza si fondi su differenti costi del lavoro per gli operatori.

I Paesi Bassi, che avevano in origine previsto la liberalizzazione per il 2008, hanno aperto il mercato nell'aprile 2009, dopo che si sono realizzate alcune condizioni indispensabili a garantire a Tnt lo stesso trattamento rispetto ai concorrenti sia nel proprio mercato che all'estero (in particolare la limitazione delle esenzioni Iva per Deutsche Post in Germania e la sottoscrizione di accordi preliminari sull'armonizzazione delle condizioni di lavoro nei Paesi Bassi).

In Francia, dove si prevede la piena apertura del mercato nel 2011, nel giugno 2009 il Governo ha presentato la proposta di recepimento della terza direttiva. Nel testo si propone la trasformazione di La Poste in società anonima, al fine di acquisire nuovo capitale necessario agli investimenti (la proprietà dovrà tuttavia rimanere totalmente controllata da un soggetto pubblico). Inoltre, si prevede il mantenimento di La Poste come fornitore designato del servizio universale almeno per 15 anni, l'istituzione di un fondo di finanziamento del servizio universale, il mantenimento delle quattro missioni pubbliche di La Poste (servizio universale, distribuzione della stampa, presenza della rete postale nel territorio, accessibilità bancaria).

#### 7.5. *Le problematiche aperte dalla piena liberalizzazione in Italia*

In Italia, alcuni segmenti del servizio universale sono già aperti alla concorrenza, come gli invii registrati, il pacco ordinario e la pubblicità diretta per corrispondenza. In coerenza con la nuova direttiva postale 2008/6/CE, che prevede l'eliminazione della riserva, la completa liberalizzazione del mercato postale è prevista per il 1° gennaio 2011.

In uno scenario di liberalizzazione, resta la necessità di continuare a garantire il servizio universale, inteso come fornitura di un servizio disponibile a tutti gli utenti nel territorio nazionale a prezzi accessibili.

Le caratteristiche peculiari del mercato postale italiano, in cui il ridotto numero degli invii postali pro-capite rende consistenti i costi per la fornitura del servizio universale, comportano la necessità – al momento della piena apertura del mercato – di trovare soluzioni di finanziamento del servizio universale realmente efficaci, in alternativa alla riserva postale, che fino ad oggi ha garantito la sostenibilità del servizio grazie ai ricavi in esclusiva al fornitore del servizio universale.

Inoltre, in sede di recepimento della nuova direttiva sarà determinante la corretta valutazione degli strumenti – previsti dalla stessa direttiva – per garantire a tutti gli operatori uguali condizioni competitive (*level playing field*), come gli obblighi da apporre alle licenze individuali per la fornitura dei servizi rientranti nel servizio universale, la compartecipazione al fondo di compensazione per il servizio universale, la possibilità per tutti gli operatori di praticare prezzi maggiormente orientati alla domanda e al mercato nell'ambito del servizio universale, il rispetto delle condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale.

SERGIO ASCARI, Ricercatore a Ref – Ricerche per l'economia e la finanza; già funzionario all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, e all'Energy community Secretariat di Vienna.

LORENZO BARDELLI, Direttore di Utilitatis pro acqua, energia e ambiente, ha incarichi a livello nazionale e comunitario in organismi di rappresentanza degli operatori del settore.

FRANCO BASSANINI, Professore di Diritto costituzionale all'Università di Roma «La Sapienza», Presidente di Astrid, Presidente della Cassa depositi e prestiti, Ministro della funzione pubblica nei Governi Prodi I, D'Alema e Amato II (1996-2001).

ALBERTO BIANCARDI, Direttore generale di Cassa conguaglio per il settore elettrico. Responsabile Energia e infrastrutture di Arel. È stato coordinatore del Nars.

LAURA CAVALLO, Dirigente del Dipartimento per le Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri. È stata membro del Nars.

ANDREA CESARINI, Responsabile Affari regolatori di Ferrovie dello Stato Spa.

GUIDO CERVIGNI, Senior managing consultant a Lecg Consulting Italy. Direttore di ricerca all'Istituto di Economia e politica dell'energia e dell'ambiente (Iefe) nell'Università Bocconi di Milano.

GIORDANO COLARULLO, Principal presso la Ics Consulting. Economista della regolazione economica ed ambientale presso diverse società e presso il Regolatore economico dell'industria delle acque in Inghilterra e Galles (Ofwat).

ADOLFO CONSIGLIO, Responsabile Ufficio Studi economici, Poste Italiane Spa.

ANNALISA CUTOLO, Poste Italiane SpA, Ufficio Strategie regolatorie.

LUIGI D'OTTAVI, Avvocatura del Comune di Roma.

FRANÇOIS DE BRABANT, Presidente di Between Spa; già partner fondatore di Reseau; responsabile Area Strategie di Telecom Italia; membro della Commissione per il Programma finalizzato elettronica del Ministero dell'industria e del gruppo di lavoro Telecomunicazioni presso la Presidenza del Consiglio.

CLAUDIO DE VINCENTI, Professore di Economia politica all'Università di Roma «La Sapienza»; ha ricoperto incarichi istituzionali presso la Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della salute.

LUIGI DI PAOLA, Ricercatore economico a Poste Italiane Spa.

SILVIA DOLCI, Consulente presso la Direzione analisi economiche dell'Enac

MARIO GENCO, Consulente esperto nel settore dei servizi idrici integrati e dell'energia; è stato consigliere di amministrazione di società del settore idrico.

ALBERTO GERMANI, Dipartimento dei Trasporti, Governo di Abu Dhabi.

GIULIANA GRESIA, Funzionario presso la Direzione vigilanza lavori dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

ANDREA GRILLO, Responsabile Ufficio Strategie regolatorie, Poste Italiane Spa

CRISTINA IMPERI, Responsabile Amministrazione rete Tlc, Poste Italiane Spa.

ARIANNA MALLUS, Direzione centrale Affari istituzionali e della concorrenza di Ferrovie dello Stato Spa.

PAOLA M. MANACORDA, Consigliere Cnel; già commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; consulente e Presidente Reseau; consulente Ict.

ALESSANDRO MAZZEI, Direttore dell'Autorità di Ambito n. 2 Basso Valdarno; già consulente del Ministero dell'economia, e del Ministero

per le politiche agricole e forestali.

MARIO ROSARIO MAZZOLA, Professore di Costruzioni idrauliche all'Università di Palermo; ha ricoperto la carica di amministratore in Utilities del settore idrico ed è stato consulente di governi regionali.

CRISTOFORO MORANDINI, Director di Between Spa, responsabile area analisi di mercato e consulenza strategica nel settore delle telecomunicazioni.

ERMANNINO NARDONE, Manager di Between Spa; già all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, si è occupato di analisi di mercato del settore tlc, di assessment regolamentari e di riorganizzazioni aziendali.

GABRIELE PASQUINI, Dirigente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la programmazione e coordinamento della politica economica; già esperto del Nars e membro dell'Unità tecnica finanza di progetto.

ALBERTO POTOTSCHNIG, Vicepresidente di Mercados – Emi. Adviser alla Florence School of Regulation all'Istituto universitario europeo di Firenze; già amministratore delegato del Gestore del mercato elettrico e Direttore dell'Area elettricità all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

PIPPPO RANCI, Professore all'Università cattolica di Milano; già presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e direttore della Florence School of Regulation all'Istituto universitario europeo di Firenze.

CAMILLA SEBASTIANI, Dirigente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Direzione studi, ricerca e formazione – Responsabile dell'Ufficio Ricerche e Osservatorio. Eisenhower fellow 2009 per l'Italia.

MARIO SEBASTIANI, Professore di Economia politica e di Economia della regolamentazione, all'Università di Roma «Tor Vergata». Direttore del Master in Antitrust e regolazione dei mercati.

PIETRO SPIRITO, Direttore generale dell'Interporto di Bologna; già dirigente del Gruppo Ferrovie dello Stato.

VALERIA TERMINI, Professore di Economia politica all'università di Cassino, Direttrice della SSPA – Scuola superiore della pubblica amministrazione.

GUIDO VANNUCCHI, Presidente di Ota-Italia, docente al Politecnico

di Milano; già Vicedirettore generale della Rai e Direttore generale di Telettra.

VINCENZO VISCO COMANDINI, Docente a contratto di Economia delle istituzioni all'Università di Roma «Tor Vergata» e di Business models for information technologies all'Università di Roma «La Sapienza».

## INDICE PARTICOLAREGGIATO

|  |    |
|--|----|
| Prefazione, <i>di Franco Bassanini</i>   | 7  |
| Introduzione, <i>di Claudio de Vincenti e Paola M. Manacorda</i>   | 23 |
| 1. Premessa  | 23 |
| 1.1 Liberalizzazioni, privatizzazioni e interesse pubblico   | 25 |
| 1.2 Reti e servizi   | 26 |
| 1.3 La situazione italiana a più di dieci anni dall'avvio del processo di riforma                                | 27 |
| 1.4 I nodi emersi  | 31 |
| 2. Privatizzazioni e liberalizzazioni  | 32 |
| 3. Programmazione e regolazione  | 34 |
| 4. La questione della proprietà delle reti   | 35 |
| 5. La questione della separazione delle reti   | 36 |
| 6. Il «millefoglie» delle competenze   | 39 |
| 7. Eredità e discontinuità   | 40 |
| 7.1 Le questioni all'ordine del giorno in Italia   | 40 |
| 8. Le proposte   | 43 |
| I. Le infrastrutture di trasporto: programmazione, concorrenza, interesse pubblico<br><i>di Mario Sebastiani</i> | 47 |
| 1. Inquadramento   | 47 |
| 1.1 Le infrastrutture a rete: similarità e diversità settoriali  | 47 |
| 1.2 Contesto e assunzioni di base della ricerca sulle infrastrutture di trasporto                                | 49 |
| 2. Le politiche infrastrutturali   | 50 |
| 2.1 Le scelte di fondo   | 50 |
| 2.2 La dotazione di infrastrutture come capitale sociale   | 52 |
| 2.3 La nozione di <i>essential facilities</i> e la concorrenza fra infrastrutture di trasporto                   | 55 |
| 2.4 Infrastrutture e servizi di interesse economico generale   | 64 |

|   |     |   |     |
|---|-----|---|-----|
| 2.5 Riequilibrio modale, intermodalità e complementarità fra infrastrutture                     | 82  | 4.2 La regolazione oggi   | 184 |
| 2.6 Esternalità e localizzazione delle infrastrutture   | 85  | 4.3 Le autorità di regolazione europee  | 185 |
| 3. Le politiche infrastrutturali e i processi di liberalizzazione e di privatizzazione          | 86  | 5. Il regime delle reti   | 188 |
| 3.1 I processi di liberalizzazione e di privatizzazione – introduzione                          | 86  | 5.1 In cerca di un modello  | 188 |
| 3.2 Programmazione infrastrutturale e concorrenza   | 88  | 5.2 La politica delle reti in Europa  | 191 |
| 3.3 Un caso emblematico di fallimento della politica industriale: i due <i>hub</i> aeroportuali | 96  | 5.3 La rete elettrica italiana  | 194 |
| 3.4 Il sistema delle regole e delle competenze istituzionali                                    | 99  | 5.4 La rete del gas   | 200 |
| 3.5 L'accesso alle infrastrutture   | 109 | 5.5 Una prospettiva interessante  | 202 |
| 3.5.1 L'accesso alla gestione delle infrastrutture  | 111 | 6. Il servizio pubblico   | 203 |
| 3.5.2 L'accesso all'uso delle infrastrutture  | 111 | 6.1 Il diritto al servizio  | 204 |
| 3.5.3 Il <i>pricing</i> per l'uso delle infrastrutture  | 127 | 6.2 La qualità del servizio   | 205 |
| 3.6 Privatizzazioni e politica delle infrastrutture   | 146 | 6.3 I diritti di scelta e la protezione del piccolo consumatore                                       | 206 |
| 3.6.1 Privatizzazioni e concorrenza per il mercato  | 147 | 6.4. La tutela dei soggetti svantaggiati  | 207 |
| 3.6.2 Privatizzazioni e programmazione  | 151 | 7. Sicurezza, sostenibilità e competitività   | 209 |
| 3.6.3 Privatizzazioni e finanziamento delle infrastrutture                                      | 152 | 7.1 La sicurezza del sistema interno  | 209 |
|   |     | 7.2 La sicurezza degli approvvigionamenti di gas  | 210 |
| II. Le infrastrutture energetiche: l'Italia e il mercato unico europeo                          |     | 8. Indicazioni per l'azione pubblica  | 211 |
| <i>di Pippo Ranci</i>   | 157 |   |     |
| 1. Premessa   | 157 | III. Le infrastrutture idriche: finanziamento, regolazione e mercato, <i>di Mario Rosario Mazzola</i> | 215 |
| 2. Le scelte europee  | 160 | 1. Introduzione   | 215 |
| 2.1 La liberalizzazione   | 161 | 2. Caratteristiche della risorsa idrica e sue utilizzazioni   | 217 |
| 2.2 Le reti   | 162 | 2.1 La risorsa idrica: elemento naturale e bene economico   | 217 |
| 2.3 I mercati dell'energia  | 166 | 2.2 La gestione dei servizi idrici a rete   | 220 |
| 2.4 Le imprese  | 171 | 2.3 I possibili modelli organizzativi dei servizi idrici a rete                                       | 224 |
| 3. L'attuazione in Italia   | 174 | 3. Il fabbisogno finanziario per il mantenimento delle reti idriche infrastrutturali in Italia        | 229 |
| 3.1 La liberalizzazione   | 174 | 3.1 Un'analisi quantitativa del fabbisogno di investimenti nel Sii in Italia                          | 230 |
| 3.2 La liberalizzazione del gas è più difficile   | 176 | 3.2 I primi risultati delle revisioni tariffarie  | 235 |
| 3.3 Le reti   | 179 | 3.3 La stima dei fabbisogni finanziari per le opere di adduzione primaria e il comparto irriguo       | 236 |
| 3.4 Le imprese e i mercati dell'energia   | 181 | 3.4 Considerazioni conclusive   | 240 |
| 4. Pubblico e privato: l'interesse generale e la regolazione                                    | 182 | 4. La situazione attuale e le iniziative legislative in itinere                                       | 241 |
| 4.1 Le ragioni per una regolazione del settore  | 182 | 4.1 La situazione attuale   | 241 |

|   |     |  |     |
|---|-----|--|-----|
| 4.2 Le iniziative legislative in itinere  | 252 | 3.1 La separazione della rete  | 337 |
| 4.3 Regolazione e tariffe: un confronto fra l'Italia e le altre nazioni europee   | 259 | 3.2 I possibili parametri di riferimento per la separazione                                      | 340 |
| 5. Le attuali modalità di finanziamento in Italia e le possibili innovazioni  | 264 | 3.3 I diversi modelli di separazione   | 344 |
| 5.1 Le esperienze di finanza da tariffa   | 266 | 4. La strategicità delle reti di nuova generazione   | 349 |
| 5.2 Difficoltà ed applicabilità del <i>project finance</i> nel Sii  | 268 | 4.1 Uno scenario nuovo: la <i>Next Generation Network</i> (Ngn)                                  | 349 |
| 5.3 Le possibili innovazioni nel finanziamento del servizio idrico integrato  | 275 | 4.2 La banda larga su rame (1° e 2° generazione)   | 350 |
| 5.4 Considerazioni conclusive   | 279 | 4.3 La questione «rete» nelle due diverse fasi   | 351 |
| 6. Le proposte  | 283 | 4.4 La vera discontinuità  | 354 |
| 6.1 Un nuovo sistema di regolazione   | 286 | 4.5 Lo scenario dei rischi   | 355 |
| 6.2 La revisione del sistema tariffario e dei documenti contrattuali tipo   | 289 | 4.6 Lo scenario delle opportunità  | 357 |
| 6.3 Le forme di affidamento del servizio  | 293 | 4.7 La questione «rete» nella «fase della fibra»   | 358 |
| 6.4 La società per l'approvvigionamento primario  | 294 | 5. Gli sviluppi del 2008-2009  | 361 |
| 6.5 Il finanziamento degli investimenti infrastrutturali e la società delle reti  | 296 | 5.1 Il mercato italiano delle comunicazioni elettroniche   | 361 |
| Appendice – L'assetto della regolazione e la copertura dei costi del servizio in altre realtà europee   | 303 | 5.2 Il dibattito italiano sulla strategia per la Ngn   | 363 |
| 1 Il servizio idrico in Inghilterra e Galles  | 304 | 5.2.1 La Relazione finale della IX Commissione Permanente della Camera dei Deputati              | 363 |
| 2 Il servizio idrico in Francia   | 311 | 5.2.2 Il Rapporto Caio   | 367 |
| 3 Il servizio idrico in Germania  | 317 | 5.2.3 Il Rapporto Confindustria  | 371 |
| 4 Il servizio idrico in Spagna  | 321 | 5.2.4 Il piano Romani  | 373 |
| 5 Il servizio idrico in Olanda  | 323 | 5.2.5 Il piano Telecom Italia 2008   | 374 |
| IV. Le telecomunicazioni: concorrenza, sviluppo reti di nuova generazione, di <i>François de Brabant</i> <i>Paola M. Manacorda, Guido Vannucchi</i> | 325 | 5.3 Gli sviluppi regolatori  | 375 |
| 1. Premessa   | 325 | 5.3.1 Gli impegni di Telecom Italia  | 375 |
| 2. Le problematiche del servizio universale   | 326 | 5.3.2 La nascita di <i>Open Access</i> e un confronto con <i>Openreach</i>                       | 377 |
| 2.1 L'accesso alle reti a banda larga come servizio universale  | 326 | 5.4 Lo sviluppo dei servizi <i>broadband</i> negli Stati Uniti: la strategia di Obama            | 380 |
| 2.2 Lo stato del <i>digital divide</i> infrastrutturale   | 329 | V. Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale di <i>Vincenzo Visco Comandini</i> | 383 |
| 2.3 Il contributo delle tecnologie wireless   | 332 | 1. Introduzione  | 383 |
| 2.4. L'evoluzione verso le generazioni successive di banda larga  | 335 | 2. Caratteristiche della rete postale  | 387 |
| 3. La concorrenza nella rete di accesso   | 337 | 2.1 Proprietà tecnico-economiche   | 387 |
|   |     | 2.2 Domanda e sostenibilità economica del servizio   | 394 |
|   |     | 3. Il finanziamento del servizio universale nello scenario liberalizzato                         | 396 |
|   |     | 3.1 Il problema del servizio universale  | 396 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.2 Strumenti e metodi alternativi all'area riservata                                  | 399 |
| 3.2.1 Il fondo di compensazione finanziato dall'industria                              | 402 |
| 3.2.2 L'asta competitiva tramite appalto pubblico                                      | 406 |
| 3.2.3 Il trasferimento dal bilancio dello Stato  | 408 |
| 3.2.4 Il sussidio incrociato legittimo   | 410 |
| 4. Le condizioni concorrenziali e l'accesso alla rete                                  | 411 |
| 4.1 La separazione dei servizi postali dal bancoposta                                  | 411 |
| 4.2 L'accesso alla rete nei servizi postali  | 413 |
| 4.3 Il costo del lavoro e il timing asimmetrico della liberalizzazione                 | 418 |
| 4.4 Le possibilità di ampliamento del mercato postale attraverso la pubblicità         | 419 |
| 4.4.1 La normativa sulla <i>privacy</i>  | 420 |
| 5. La rete di comunicazione di Poste Italiane e la riduzione del <i>digital divide</i> | 423 |
| 5.1 La rete di comunicazione di Poste Italiane   | 423 |
| 5.2 L'impatto del <i>digital divide</i>  | 424 |
| 5.3 I servizi di <i>e-government</i>   | 427 |
| 6. Profili di mercato  | 431 |
| 6.1 Il servizio postale tradizionale. Analisi del mercato e modelli di business        | 531 |
| 6.1.1 Peculiarità del servizio postale in Italia                                       | 433 |
| 6.2 Il mercato del corriere espresso, l' <i>eCommerce</i> e i nuovi business           | 435 |
| 6.2.1 Il corriere espresso   | 435 |
| 6.2.2 I nuovi business   | 438 |
| 6.3 I servizi finanziari e la rete degli uffici postali                                | 440 |
| 7. Profili normativi   | 444 |
| 7.1 La normativa comunitaria antecedente la liberalizzazione                           | 444 |
| 7.2 La normativa nazionale   | 447 |
| 7.3 La terza direttiva postale   | 448 |
| 7.4 Lo stato di liberalizzazione nei singoli Stati membri                              | 450 |
| 7.5 Le problematiche aperte dalla piena liberalizzazione in Italia                     | 451 |
| Indice degli autori  | 453 |



### **Volumi pubblicati:**

*Libri di ASTRID*, Passigli Editori, Firenze

*Costituzione una riforma sbagliata*, a cura di Franco Bassanini, 2004

*Sviluppo o declino*, a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini, 2005

*Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?*, a cura di Bruno Dente e Franco Bassanini, 2007

*La riforma elettorale*, di Enzo Cheli, Franco Bassanini, Cesare Pinelli, Stefano Passigli *et al.*, 2007

*Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, a cura di Franco Bassanini e Luca Castelli, 2008

*Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, a cura di Caterina Cittadino, 2008

*Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di Franco Bassanini e Roberto Gualtieri, 2009

*Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, a cura di Giuliano Amato, 2009

*Studi e Ricerche scelti da ASTRID*, Passigli Editori, Firenze

*L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, di Nicola Verola, 2006

*Paper di ASTRID*, Passigli Editori, Firenze

*Il sistema radiotelevisivo. Dieci proposte di riforma*, a cura di Enzo Cheli e Paola M. Manacorda, 2006

*Per un nuovo ordinamento giudiziario*, a cura di Elena Paciotti, 2006

*La Rai del futuro*, di Paolo Gentiloni, Giuliano Amato, Enzo Cheli, Leopoldo Elia *et al.*, 2007



*I referendum elettorali*, di Giuliano Amato, Gaetano Azzariti, Franco Bassanini, Enzo Bianco *et al.*, 2007

*Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona*, a cura di Pippo Ranci e Andrea Forti, 2009

**Quaderni di ASTRID**, edizioni Il Mulino, Bologna

*Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, 2003

*L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta, 2004

*Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli e Cesare Pinelli, 2004

*La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, 2004

*Welfare e federalismo*, a cura di Luisa Torchia, 2005

*Verso l'Europa dei diritti. Lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di Giuliano Amato e Elena Paciotti, 2005

*I tempi della giustizia. Un progetto per la riduzione dei tempi dei processi civili e penali*, a cura di Elena Paciotti, 2006

*Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, a cura di Marco Cammelli e Francesco Merloni, 2006

*Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, 2006

*Lo Stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di Luigi Fiorentino, prefazione di Franco Bassanini, 2007

*Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di Andrea Manzella e Franco Bassanini, 2007

*L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici fra spoils system e servizio ai cittadini*, a cura di Gianfranco D'Alessio, 2008

*Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, 2008

*La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, a cura di Luciano Guerzoni, 2008

*La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, a cura di Alfredo Macchiati e Giampaolo Rossi, 2009

**Ricerche di ASTRID**, Il Sole-24 Ore, Milano

*La salute e il mercato. La ricerca farmaceutica tra Stato, industria e cittadini*, a cura di Giorgio Macciotta, 2008