



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI ED IL  
CASO ASPI  
HIGHWAY CONCESSIONS AND THE ASPI  
CASE**

Relatore:  
Prof. Roberto Esposti

Rapporto Finale di:  
Letizia Scopelliti

Anno Accademico 2019/2020



## **INDICE:**

<b>Introduzione .....</b>	<b>4</b>
<b>Capitolo 1- Il monopolio naturale .....</b>	<b>7</b>
1.1 Il monopolio .....	7
1.2 Il monopolio naturale .....	10
1.3 La regolamentazione del monopolio naturale tramite <i>price cap</i> .....	13
1.4 La regolamentazione <i>price cap</i> nel settore autostradale italiano .....	15
<b>Capitolo 2- Un quadro storico.....</b>	<b>17</b>
2.1 Dall'IRI alla privatizzazione delle autostrade .....	17
2.2 La Società concessionaria Autostrade S.p.A. e ASPI .....	20
2.3 Punto di rottura: il crollo del Ponte Morandi .....	22
<b>Capitolo 3 – La manutenzione autostradale: pubblico o privato?.....</b>	<b>27</b>
3.1 Il quesito della gestione pubblica o privata .....	27
3.2 Tesi a confronto .....	28
3.3 Le problematiche della manutenzione .....	36
<b>Conclusioni.....</b>	<b>39</b>
Bibliografia.....	42
Sitografia.....	43

## **INTRODUZIONE**

Il settore autostradale presenta una storia che trae le sue origini tra le due guerre mondiali e sarà solo nel 1924 che verrà inaugurata la prima autostrada d'Italia: l'Autostrada dei Laghi. Fin dalle origini la gestione di un settore strategico per l'economia come quello autostradale, presenta un iter storico tortuoso che evidenzia la complessità del tema relativo alla gestione pubblica o privata del settore. Autostrade S.p.a. nasceva come azienda pubblica, appartenente al gruppo IRI, il cui ruolo era quello di garante al servizio offerto dallo Stato. Alla fine degli anni 90 la società veniva privatizzata con la dismissione totale delle quote detenute dall'IRI. La privatizzazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale in un settore come quello autostradale in cui è presente un monopolio naturale, rese necessario un sistema di controllo al fine di evitare che a un monopolista pubblico, si sostituisse un monopolista privato non controllato nelle sue scelte e nei suoi comportamenti. Dal riassetto societario di Autostrade S.p.A, oggi noto come Atlantia, nasce l'attuale Autostrade per l'Italia (ASPI), a cui vennero affidate tutte le attività relative al settore autostradale in origine gestite da Autostrade. Significativo per la tematica che vogliamo analizzare è quanto accaduto il 14 agosto 2018, sarà proprio il crollo del Ponte Morandi a mettere in

discussione la validità del sistema delle concessioni da parte dello Stato e l'effettiva efficienza della gestione privata nell'ambito della manutenzione autostradale.

L'importanza di questa tematica non è solo un fatto economico ma è qualcosa che riguarda il benessere di tutti i cittadini. Da un dossier della Consulta per la Sicurezza e la Qualità del servizio di Autostrade per l'Italia, il punto di partenza è che “La salute di chi viaggia sull'asfalto non è un fatto privato, ma un interesse pubblico primario e cruciale”. I presupposti di Autostrade per l'Italia sono tutti buoni, Giovanni Castellucci ex amministratore delegato di Aspi, nel 2005 fa sorgere la Consulta che tramite riunioni con cadenza trimestrale doveva garantire una sempre maggiore sicurezza e qualità del servizio. Parliamo dello stesso Castellucci che 15 anni dopo con una misura cautelare è stato messo agli arresti domiciliari con le accuse di attentato alla sicurezza dei trasporti e frode nelle pubbliche forniture. Questo sicuramente fa emergere la necessità di un sistema di controlli per far sì che quanto operato dalle concessionarie sia conforme a garantire la sicurezza dei cittadini e la corretta manutenzione delle autostrade. A chi spetti questo ruolo non è semplice dirlo, ma si tenterà di proporre una soluzione alla fine di questo elaborato.

Il presente lavoro partirà dall'analisi del Monopolio naturale, origine della problematica relativa alla gestione pubblica o privata delle autostrade. Nel secondo capitolo si proseguirà con una rassegna storica del caso, per tentare di

chiarire la complessa storia della gestione delle autostrade, scandita dal passaggio da una gestione pubblica ad una privata, fino ad arrivare allo scenario ancora oggi aperto: la volontà di riportare la gestione di Autostrade sotto un controllo a maggioranza statale, tramite Cassa depositi e prestiti. Nel terzo e ultimo capitolo si tenterà di rispondere ad un grande quesito: meglio una gestione pubblica o privata? Questo lo si farà tramite l'analisi degli elementi a favore di una e dell'altra tesi. La conclusione riguarderà alcune considerazioni personali sull'intero lavoro.

## **CAPITOLO 1- IL MONOPOLIO NATURALE**

### **1.1 Il monopolio**

Nei mercati dei servizi di pubblica utilità, in particolare nei settori di distribuzione dell'energia elettrica, del gas, dell'acqua e dei trasporti, si riscontrano elementi che impediscono il realizzarsi delle condizioni di tipo concorrenziale. Al posto della concorrenza perfetta troviamo il monopolio che non consente il raggiungimento dell'ottimo sociale (efficienza allocativa di Pareto), con il quale intendiamo la situazione in cui non è possibile migliorare l'utilità di un soggetto, senza peggiorare il benessere degli altri. Il monopolio si contrappone alla concorrenza perfetta ed è quando una singola impresa fronteggia l'intera curva di domanda. L'impresa monopolista diviene price maker e decidendo la quantità offerta, influenza il prezzo e rende il monopolio una situazione di fallimento del mercato, che consiste nel mancato raggiungimento dell'ottimo sociale. La causa fondamentale del monopolio è la presenza di barriere all'entrata di imprese potenziali concorrenti. Le barriere possono essere di tre tipi: barriere di tipo oggettivo, che derivano dalla proprietà esclusiva di uno o più input essenziali che non possono essere sostituiti (per esempio la proprietà esclusiva di un pozzo petrolifero); barriere di tipo legale in cui è l'autorità pubblica che, in forza di legge, impedisce l'ingresso di imprese non autorizzate. Quest'ultimo può essere fatto per due ragioni: o per difendere le creazioni intellettuali (Brevetti) oppure

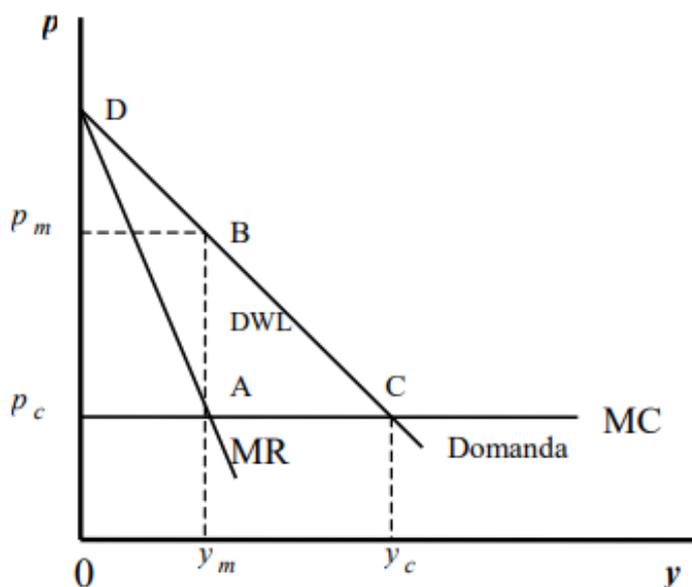
per maggiore idoneità sotto il profilo dell'efficienza rispetto al regime di concorrenza (caso dei servizi di pubblica utilità, concessioni); infine possiamo avere barriere di tipo economico o di costo, che sono l'origine dei cosiddetti monopoli naturali.

Perché in presenza di monopolio il mercato fallisce? La differenza del monopolio rispetto alla concorrenza perfetta sta nella curva di domanda che in quest'ultimo caso risulta essere perfettamente elastica, mentre il monopolista variando la quantità prodotta influenza il prezzo di mercato. Il monopolista massimizza il suo profitto nel punto in cui il costo marginale eguaglia il ricavo marginale, quindi il ricavo derivante dalla vendita dell'ultima unità prodotta del bene è esattamente uguale al costo dell'ultima unità stessa:

$$MR=MC$$

Supponendo costi marginali costanti l'equilibrio di monopolio si realizza nel punto A con un output ottimale  $y_m$  inferiore rispetto a quello di concorrenza perfetta  $y_c$ , che viene determinato dall'intersezione tra la curva di domanda e di costo marginale nel punto C. Si può notare che il prezzo di monopolio ( $p_m$ ) risulta essere superiore rispetto a quello di concorrenza ( $p_c$ ), questo perché il monopolista ha come obiettivo il massimo profitto che non è il massimo benessere sociale. L'extra-profitto del monopolista è rappresentato dal rettangolo  $ABp_m p_c$ , la cui altezza è data dalla differenza tra il prezzo di monopolio e il costo marginale.

**Figura 1.1-** L'inefficienza del monopolio



*Fonte: enciclopedia Treccani*

L'inefficienza allocativa determinata dal monopolio è data dal triangolo ABC che rappresenta il cosiddetto *Dead weight loss (DWL)*, la perdita secca di valore. La distruzione di valore dipende dal fatto che vi è una quantità di beni ( $y_c - y_m$ ) che sarebbe stata prodotta e scambiata in concorrenza che non avviene in monopolio. Questa è una distruzione illogica dal punto di vista dell'interesse sociale, poiché abbassando il prezzo si potrebbe soddisfare una maggiore quantità di domanda di prodotto senza conseguire delle perdite. Osservando il surplus del consumatore,  $DBp_m$ , inteso come beneficio netto che i consumatori ottengono dall'acquisto del bene, si può vedere come in monopolio questo risulti inferiore rispetto a  $DCp_m$ ,

corrispondente al surplus del consumatore in un mercato concorrenziale. Ciò significa che in concorrenza verrebbe soddisfatta una maggiore quantità di domanda, e una maggiore quantità di consumatori sarebbe disposta a pagare di più rispetto a quello che effettivamente spendono, ciò determinerebbe un benessere sociale superiore.

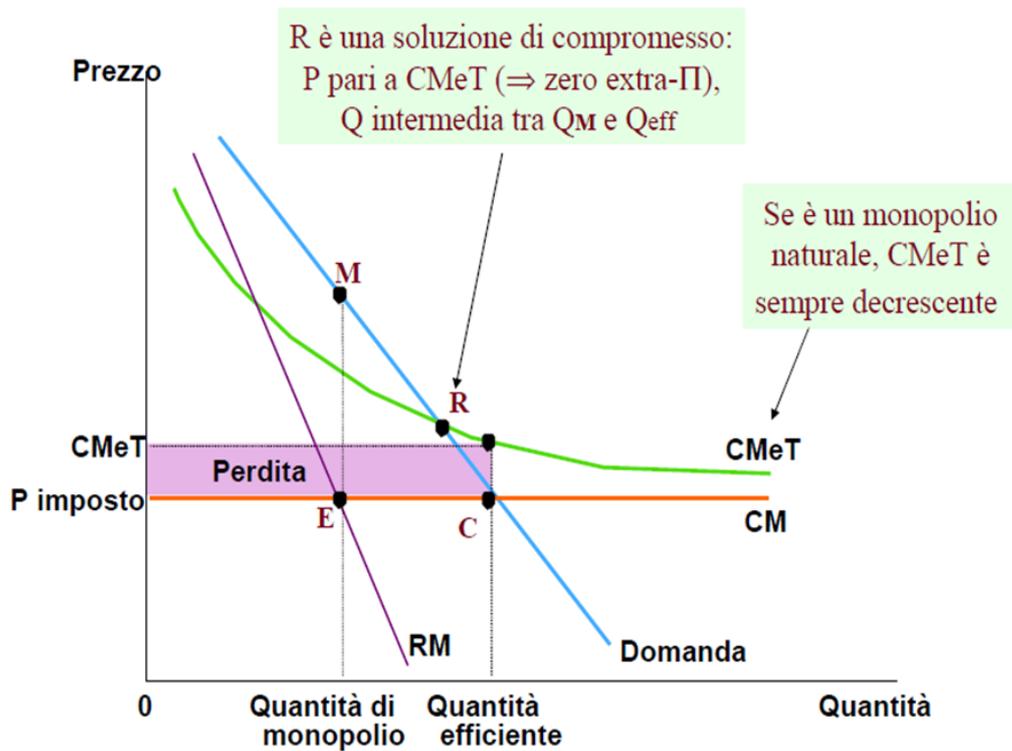
## **1.2 Il monopolio naturale**

Come si è già detto le barriere di tipo economico sono l'origine dei monopoli naturali; questo tipo di barriera è dettata dalla realtà in cui la tecnologia di produzione di un servizio è tale per cui vi è la convenienza economica ad avere un monopolio naturale. “La definizione fornita da David Besanko (2014) ci dice che un mercato è un monopolio naturale se, per qualsiasi livello rilevante dell'output dell'industria, i costi totali di produzione di un'impresa che produce quella quantità sono minori dei costi di due o più imprese che si dovessero dividere la medesima produzione”. Per questa struttura del mercato si è dimostrato più efficiente l'utilizzo di economie di scala e quindi in quei settori di pubblica utilità, come gas, elettricità e trasporti, è stato il governo stesso a consentire la presenza di una sola impresa, a cui è stato inoltre garantito il monopolio legale del settore.

“Giorgio Ragazzi (2008) Le autostrade sono un tipico monopolio naturale e anche un monopolio legale. Non può esservi libera concorrenza nell'offerta del servizio stradale; basti pensare che nessuna nuova strada potrebbe essere costruita senza

l'intervento coercitivo dello stato (tramite l'esproprio), cioè senza una decisione politica della collettività che deve rispondere a molte considerazioni (analisi costi-benefici) oltre all'eventuale profitto di chi la strada propone di costruirla e gestirla". Nel nostro specifico caso la gestione di ogni singola tratta autostradale può essere considerata un mercato distinto che presenta caratteristiche di monopolio naturale, per cui il sistema più economico di gestione consiste nell'affidare questo compito ad un'unica impresa. Con il monopolio naturale saremo in presenza di costi medi decrescenti al crescere della produzione e il monopolista massimizzerà il proprio profitto in  $RM=CM$ , cioè nel punto E. Si genera così un'inefficienza allocativa misurata dall'area CME, dovuta alla *Dead Weight Loss*, per l'intera collettività.

*Figura 1.2- Monopolio naturale*



*Fonte: Università degli studi di Padova*

A questo punto è necessario chiedersi se lo Stato sia in grado di intervenire su una posizione di monopolio naturale per produrre un esito che migliori il benessere sociale e non faccia solo l'interesse del monopolista. Lo Stato ha due possibilità: nazionalizzare il monopolio oppure fissare i prezzi e le quantità poste sul mercato, in modo da vincolare il monopolista. In entrambi i casi si verifica una problematica: perché ci sia efficienza allocativa è necessario che il prezzo sia pari al costo marginale; tuttavia, come in questo caso, il prezzo ottimale fissato può

risultare inferiore rispetto al costo medio totale (CMeT) e porterebbe il monopolista privato, o pubblico che sia, ad operare in perdita. Nel caso di monopolio pubblico si ovvierebbe alla problematica operando in negativo e compensando le perdite con il bilancio pubblico. Nel caso del monopolio privato, il vincolo imposto dallo stato per il raggiungimento dell'ottimo sociale, porterebbe a una distruzione di valore per il monopolista e quindi non ci sarebbe nessun privato disposto ad operare in queste circostanze. Per consentire che un monopolista privato operi in perdita è necessario che lo stato compensi quelle perdite.

### **1.3 La regolamentazione del monopolio naturale tramite *Price cap***

Il soggetto pubblico nel momento in cui si ritrova a fronteggiare un'impresa privata che eroga un determinato bene o servizio in monopolio naturale o in concessione, deve vigilare su questo soggetto per raggiungere la massimizzazione del benessere sociale e allo stesso tempo, garantire la giusta remunerazione dell'impresa incentivandola verso comportamenti efficienti. Il legislatore italiano, ispirandosi al modello anglosassone, opta per un meccanismo che ponga un limite massimo alla crescita consentita dei prezzi, ma che assicuri anche una remunerazione minima all'impresa produttrice. Questo modello di regolamentazione prende il nome di *price cap* e fu proposto per la prima volta da Stephen Littlechild per la regolamentazione della British Telecommunication. In

un contesto monoprodotta viene preso dall'ente regolatore a riferimento un vettore di prezzi in un determinato anno,  $P_{t-1}$ . Matematicamente avremo:

$$P_t \leq P_{t-1}(1 + RPI - X + Y)$$

RPI= indice che consente di considerare l'effetto dell'inflazione, *Retail Prices Index* (Indice di variazione dei prezzi al consumo)

X= Tasso di crescita atteso della produttività dell'impresa

Y= riflette eventi esogeni capaci di modificare la struttura dei costi durante il periodo regolatorio

Nei casi in cui l'impresa regolata produca più di un servizio, la regolamentazione *price cap* è più complessa, diventa come l'applicazione di un tetto ad una media ponderata dei prezzi dei beni offerti dall'impresa:

$$\sum_{i=1}^n P_{i,t} Q_{i,t}(P_{t-1}) \leq \sum_{i=1}^n P_{i,t-1} Q_{i,t-1}(1 + RPI - X + Y)$$

La formulazione ci dice che data la spesa del consumatore a t-1 aggiornata al tasso di inflazione e ai fattori X e Y, questa debba essere minore o uguale all'importo della spesa che il consumatore sostiene con il nuovo vettore di prezzi  $P_t$ , per la quantità domandata in corrispondenza del vettore originario  $P_{t-1}$ .

#### **1.4 La regolamentazione Price cap nel settore autostradale italiano**

“Claudio Landi (2019) afferma che la caratteristica stessa delle reti autostradali, fortemente monopolistica, ha imposto fin dal primo momento un forte ruolo dello Stato nella pianificazione e spesso nella stessa gestione, allo scopo di evitare la formazione e l’allargamento di rendite economiche improduttive e parassitarie sull’intera economia”. Il settore autostradale negli ultimi venti anni ha subito un profondo processo di riassetto: con l’affermazione della natura privatistica dell’attività di gestione delle autostrade, vi è stata una ridefinizione delle linee di gestione. L’elemento più innovativo riguarda probabilmente le nuove convenzioni per le modalità di regolamentazione dei pedaggi autostradali. “(Autostrade per l’Italia) I proventi dei pedaggi servono alle società Concessionarie, che hanno costruito le autostrade con proprie risorse finanziarie, per recuperare gli investimenti già effettuati e per sostenere le spese di ammodernamento, innovazione, gestione e manutenzione della rete.” Con una delibera del CIPE nel 1996 fu introdotto il meccanismo di regolamentazione *price cap*, stabilisce che le tariffe debbano essere riviste annualmente sulla base di un piano finanziario verificato ogni cinque anni. L’obiettivo di tale regolamentazione è quello di fornire gli stimoli necessari per il raggiungimento dell’efficienza produttiva e allocativa. Viene stabilito che la variazione tariffaria percentuale ( $\Delta T$ ), nel periodo di riferimento, deve dipendere dalla variazione dei prezzi al consumo

( $\Delta P$ ), dal tasso di incremento della produttività attesa per ogni singola concessionaria ( $X$ ) e dal tasso di variazione della qualità del servizio ( $\Delta Q$ ):

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

Il meccanismo *price cap* fornisce annualmente le variazioni tariffarie in base ai valori dei parametri presenti nella formula; al di là della determinazione del tasso d'inflazione programmato che è dato dal governo (esogeno all'impresa), gli altri parametri dipendono dalle decisioni delle singole imprese concessionarie. La determinazione del parametro  $X$  viene individuato dall'Anas per ogni singola concessionaria ogni cinque anni, deve tenere in considerazione numerosi aspetti: potendo le imprese concessionarie fare previsioni prudenti sulla crescita del traffico autostradale, sui costi e i ricavi che l'azienda sosterrà nel tempo, hanno potuto riservarsi elevatissimi profitti. Marco Ponti (2015) sottolineò la problematica relativa all'indicatore della qualità del servizio: "Il rischio è infatti che questi lavori (di ampliamento e manutenzione) servano solamente a legittimare l'aumento delle tariffe senza un relativo incremento della qualità del servizio". Questa discrezionalità nella definizione dei parametri non permette di raggiungere a pieno l'obiettivo di efficienza allocativa e fa sorgere un'ulteriore problematica: affidare la manutenzione della rete autostradale a privati è la migliore soluzione possibile?

## **CAPITOLO 2- UN QUADRO STORICO**

### **2.1 Dall'IRI alla gestione privata delle autostrade**

Oggi il territorio italiano è percorso da Nord a Sud da 6.757 km di rete autostradale che consente una fitta connessione di tutta la penisola. La storia delle autostrade italiane ha inizio alla fine della Prima guerra mondiale con la diffusione delle prime automobili sul territorio. Nel 1922 fu l'ingegnere Pietro Puricelli che progettò la prima autovia, conosciuta oggi come Milano-Laghi. In origine le autostrade erano gestite da una società privata quotata in borsa, nota come Società Anonima Autostradale, che con la crisi economica del 1929 passò nelle mani di Aass, "Azienda Autonoma Statale della Strada", costola dell'Iri.

E' necessario prima di tutto fare una parentesi sulla storia dell'Iri, l'"Istituto per la Ricostruzione Industriale", che fu istituito nel 1933 per riorganizzare l'Italia dal punto di vista finanziario, dopo la grave crisi che colpì il mondo occidentale nel 1929. Nato come istituto provvisorio, diventò una struttura permanente di gestione delle partecipazioni industriali, assumendo i connotati di una *holding*, le cui aziende controllate non potevano più essere affidate a imprenditori privati. Il gruppo Iri iniziò ad affrontare le prime difficoltà negli anni '70 in seguito a una crisi che sconvolse l'intera Europa; la svolta si ebbe nel 1992, anno in cui fu

trasformato da Ente pubblico economico in S.p.A. e iniziò il processo di dismissione delle partecipazioni. Venne portata avanti questa linea poiché già a partire dagli anni '80 si diffuse l'idea che la gestione pubblica non fosse più efficiente in determinati settori, come in quello autostradale.

La prima regolamentazione del sistema di concessione autostradale fu menzionata nella Legge n.1137 del 1929, che prevedeva la realizzazione di infrastrutture pubbliche a fronte del diritto di percepire introiti da pedaggio. Attraverso il sistema delle concessioni, province e comuni, ma anche consorzi e privati acquistavano la possibilità di costruire un'autostrada con il parziale contributo dello Stato.

Dopo la Seconda guerra mondiale sorse la necessità di avviare la ricostruzione del paese e di realizzare una rete autostradale moderna ed efficiente. Per raggiungere tale obiettivo il 27 giugno 1946, in seguito alla soppressione di Aass, venne istituita l'Azienda nazionale autonoma delle strade statali (ANAS), a cui fu affidata la costruzione di nuove strade sia direttamente, sia in concessioni ad enti pubblici e privati. Con la Legge Romita nel 1955, n. 463, venne data nuova regolamentazione alla concessione e gestione delle autostrade. Tale legge prevedeva come principio fondamentale l'autofinanziamento di ogni autostrada tramite pedaggio e all'art. 3 determinava le caratteristiche proprie della concessione autostradale: la durata della concessione autostradale veniva fissata ad un periodo massimo di trent'anni, a partire dall'apertura effettiva

dell'autostrada. L'ottenimento di una concessione autostradale da parte di un'impresa richiedeva la presentazione ad ANAS, l'ente concedente, di un Piano Finanziario, il cui fine era quello di verificare che l'impresa concessionaria di un'autostrada, operasse in condizioni di equilibrio economico-finanziario. La Legge inoltre stabiliva che all'ente privato, a parità di condizioni, bisognasse preferire gli enti pubblici, i consorzi di enti pubblici o le società di capitale le cui azioni fossero detenute in maggioranza da enti pubblici. Questo spiega perché fino agli anni '90 la maggioranza delle tratte autostradali facessero capo ad imprese concessionarie pubbliche.

Nel 1950 fu proprio l'Iri che varò Autostrade, una società per azioni a prevalente gestione pubblica, in quanto l'Iri doveva detenere il 51% del capitale. A sei anni dalla costituzione di Autostrade fu firmata con Anas la prima Convenzione, per co-finanziare, costruire e gestire l'Autostrada del Sole tra Milano e Napoli, a cui seguirono una serie di altre convenzioni per delineare le arterie autostradali del Paese. Oltre alla Società Autostrade S.p.A concessionaria di rete, vennero costituite altre società concessionarie, ma con la Legge 492/75 venne sospeso il rilascio delle concessioni per la costruzione di autostrade e non sorsero più imprese concessionarie autostradali. “Ragazzi (2008) spiega che questa sospensione dei progetti è stata in parte motivata da eccessi di fornitura di nuove autostrade, non legati a bisogni reali che causavano problemi finanziari alle loro comunità”. La facilità di accesso al credito, garantito dal sostegno statale, sia sul

mercato obbligazionario che da parte delle banche, era l'origine dell'intenso sviluppo della rete autostradale, i cui finanziamenti erano spesso mal gestiti. Alla fine degli anni 70 numerose imprese concessionarie pubbliche versavano in condizioni finanziarie molto critiche, solo agli inizi degli anni 90 si pensò di avviare un riassetto del settore.

Fu affidato al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, CIPE, il compito di stabilire i criteri per la revisione di tutte le convenzioni e per la determinazione delle tariffe autostradali. Con la Legge n. 537, del 24 dicembre 1993, venne definita per la prima volta come privata l'attività svolta dalle concessionarie di autostrade, "secondo Ragazzi (2008) preparò di fatto la società Autostrade per la privatizzazione".

## **2.2 La società concessionaria Autostrade S.p.A. e Aspi**

Risulta difficile comprendere la storia del settore autostradale del nostro Paese, senza porre particolare attenzione all'origine e allo sviluppo della concessionaria Società Autostrade. Come già riportato precedentemente, nel 1950 per iniziativa dell'Iri, nasceva la Società Autostrade Concessioni e Costruzioni S.p.a. Sei anni dopo la sua costituzione Società Autostrade e Anas firmarono una prima convenzione per la costruzione e gestione dell'Autostrada del Sole che avrebbe collegato Milano e Napoli, a cui è seguito l'affidamento di lavori di ammodernamento e raddoppiamento di altre tratte già gestite da Anas. E' il 1982

l'anno di costituzione del Gruppo Autostrade, in seguito all'aggregazione di altre società concessionarie autostradali. Nel secondo semestre del 1996 furono avviate le prime procedure di privatizzazione della Società Autostrade e iniziarono a sorgere le prime difficoltà che riguardavano: la scelta di fissazione e di adeguamento delle tariffe, la durata della concessione, la scelta di un'adeguata procedura di privatizzazione e l'opportunità di istituire un'autorità garante del processo. Lo stesso anno il CIPE emanò una delibera per definire le linee guida della regolamentazione e le modalità di determinazione annuale dei pedaggi, introducendo il meccanismo *price cap*, già analizzato nel capitolo precedente. L'anno che ha segnato il cambio di rotta nella storia delle autostrade è il 1999, momento in cui si completò ufficialmente la privatizzazione della Società Autostrade. L'acquirente principale fu Schemaventotto S.p.A., sotto la famiglia Benetton, che ottenne una partecipazione del 29,7%; il restante 70,3% fu venduto ad un azionariato diffuso. Nel 2003 Schemaventotto promosse, attraverso la Newco28 S.p.A., società controllata al 100% da Schemaventotto, un'offerta pubblica di acquisto (OPA) sulle azioni non ancora possedute dalla società. L'OPA si concluse con un aumento dell'adesione al capitale sociale di Autostrade pari al 54,1%, portando il controllo, diretto e indiretto, da parte di Schemaventotto all'83,8%. Quasi contemporaneamente fu avviato il Progetto Mediterraneo che attivò un processo di riorganizzazione conclusosi nel 2003 tramite la trasformazione di Autostrade S.p.A. (oggi Atlantia) in holding, conferendo il ramo

riguardante le attività autostradali ad Autostrade per l'Italia S.p.A. (Aspi). Con la Convenzione Unica tra Anas ed Autostrade, entrata in vigore nel 2008 sotto il governo Berlusconi, viene prorogata di 4 anni la concessione ad Autostrade per l'Italia fino al 2042. La Commissione europea ha approvato la Convenzione a patto che Aspi si impegnasse a ridurre l'aumento dei pedaggi e a costruire la cosiddetta "Gronda di Genova". Il 14 agosto 2018 accade qualcosa che provoca la reazione infuocata della politica e dell'opinione pubblica: il crollo del Ponte Morandi a Genova. Questo tragico evento sarà l'inizio di un periodo difficile e di incertezza per Aspi.

### **2.3 Punto di rottura: il crollo del Ponte Morandi**

Inaugurato nel settembre 1967, il viadotto Polcevera, noto come ponte Morandi dal nome del suo costruttore Riccardo Morandi, rappresenta una pietra miliare nella storia delle autostrade italiane. Il viadotto attraversa il torrente Polcevera, a Genova, tra i quartieri di Sampierdarena e Cornigliano, per una lunghezza totale di 1.182 metri. Dal momento della sua costruzione, affidata alla Società Italiana per Condotte d'Acqua, il ponte ha sempre fatto discutere poiché negli anni è sempre stato oggetto di manutenzioni profonde. Già nell'aprile del 2016, l'allora senatore Maurizio Rossi, depositava un'interrogazione a risposta scritta, al ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulla situazione viaria di Genova: "Il viadotto Polcevera dell'autostrada A10 [...] collega l'autostrada Genova – Milano

al tratto Genova – Ventimiglia, attraverso la città sulla Val Polcevera; recentemente, il ponte è stato oggetto di un preoccupante cedimento dei giunti che hanno reso necessaria un'opera straordinaria di manutenzione senza la quale è concreto il rischio di una sua chiusura». Chiedendosi, nel finale dell'interrogazione, «se corrisponda al vero che il Ponte Morandi, viste le attuali condizioni di criticità, potrebbe venir chiuso, almeno al traffico pesante, entro pochi anni gettando la città nel totale caos». Si legge, già nove anni prima del tragico crollo del viadotto Morandi, in uno studio fatto da Autostrade per l'Italia che «Il ponte Morandi costituisce l'unico collegamento che connette l'Italia peninsulare ad est, la Francia meridionale e la Spagna ad ovest, ed è il principale asse stradale tra Genova, le aree residenziali periferiche, il porto di Voltri, l'aeroporto e le aree industriali di ponente. [...] Il volume raggiunto dal traffico provoca un intenso degrado della struttura sottoposta ad ingenti sollecitazioni. Il viadotto è quindi da anni oggetto di una manutenzione continua»; infatti Autostrade per l'Italia aveva realizzato con la società d'ingegneria SPEA, un'ipotesi di demolizione del ponte e di sostituzione con una variante. Ma il 14 agosto 2018 alle ore 11.36 si verifica l'evitabile, ma non atteso, crollo del ponte Morandi. Le vittime sono 43. Nel giro di due anni sono quattro i casi di cattiva manutenzione autostradale, ma lo schianto del viadotto genovese è di gran lunga la tragedia più grave. Il disastro di Genova riapre la polemica sulla tenuta e la sicurezza delle reti dei trasporti nel nostro Paese e sull'effettiva capacità dei

concessionari di rispettare l'obbligo di manutenzione. A poche ore dalla catastrofe l'ex-ministro dei Trasporti, Danilo Toninelli si espone con queste parole su Facebook: “[...] *Lo voglio ribadire con ancora più forza: chi ha colpe per questa tragedia ingiustificabile dovrà essere punito. Alle società che gestiscono le nostre autostrade sborsiamo i pedaggi più cari d'Europa mentre loro pagano concessioni a prezzi vergognosi. Incassano miliardi, versando in tasse pochi milioni e non fanno neanche la manutenzione che sarebbe necessaria a ponti e assi viari. I vertici di Autostrade per l'Italia devono dimettersi prima di tutto. E visto che ci sono state gravi inadempienze, annuncio fin da ora che abbiamo attivato tutte le procedure per l'eventuale revoca delle concessioni, e per comminare multe fino a 150 milioni di euro. Se non sono capaci di gestire le nostre Autostrade, lo farà lo Stato*». Come prima cosa venne deciso che non sarebbe stata Aspi a ricostruire il ponte crollato, ma un commissario straordinario riconosciuto nella figura del sindaco di Genova, Bucci. Quest'ultimo diede l'incarico alla cordata formata da Salini Impregilo, Fincantieri e Italferr. Dopo due anni di giustizia promessa e rimandata e di immobilismo, sembrava che il ponte di Genova sarebbe stato riconsegnato ad Autostrade, generando le reazioni di molti. La data di svolta fu il 15 luglio 2020, quando il Consiglio dei Ministri diede mandato alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP) di avviare il percorso che avrebbe portato alla progressiva uscita dei Benetton dalla società Autostrade per l'Italia. Il ministro dell'Economia Roberto Gualtieri dichiarò il giorno stesso: “Aspi

diventerà una public company con il controllo di Cdp, con investitori istituzionali e aperta agli investimenti dei cittadini. Si apre una nuova pagina per il rilancio, per avere più investimenti e più sicurezza”. Oggi, a distanza di mesi da quel 15 luglio, da Palazzo Chigi continuano ad arrivare notizie incerte: prima che si sarebbe continuato con la revoca della concessione ad Autostrade, se entro il 30 settembre, non fossero arrivate da Atlantia risposte che consentissero di proseguire alla statalizzazione di Aspi; poi l’ultimatum è stato spostato ancora al 10 di ottobre. Ma per quest’ultima data ancora non arriva una proposta convincente di Atlantia, né si procede con la revoca della concessione. Più che una reale possibilità, la revoca alla concessione, sembrerebbe un’arma di negoziazione agitata ogni volta che i vertici della holding interrompono i rapporti con Cdp. La revoca della concessione infatti non sembrerebbe attuabile senza una perdita a danni dell’erario di 23 miliardi, corrispondente all’indennizzo per la risoluzione anticipata della convenzione, spesa che non si sosterebbe nel caso in cui fosse dimostrato un grave inadempimento da parte del gestore. Il grave inadempimento ci potrebbe essere nel caso in cui fosse riconosciuta ad Aspi la responsabilità del crollo del ponte di Genova, ma il processo giudiziario risulta ancora essere nella fase preliminare. Il rischio è che le trattative possano andare avanti per mesi, o addirittura per anni. Allo stato attuale il negoziato tra lo Stato e Benetton risulta ancora aperto. Con la proposta di Atlantia di cedere direttamente l’intera partecipazione in Aspi, pari all’88%, a Cdp e a investitori istituzionali di

suo gradimento, sembrerebbe avvicinarsi la possibilità di un accordo. Lo scorso 28 ottobre il Consiglio di amministrazione di Cassa Depositi e Prestiti ha dato l'ok a procedere alla presentazione, insieme a Blackstone e Macquarie (due fondi esteri), di un'offerta per l'acquisizione dell'88% Aspi. In una nota di Cdp si legge: "La proposta, confermando la forchetta di prezzo già indicata in precedenza, sottopone un'offerta ancor più dettagliata che, se accolta, porterà all'individuazione di termini, condizioni e prezzo definitivi dell'operazione, a seguito di una *due diligence* di 10 settimane". Arrivare a un accordo per la nazionalizzazione di Aspi, in cui i Benetton per il momento sembrerebbero uscirne avvantaggiati, sarà realmente la soluzione ai problemi di gestione e manutenzione delle autostrade italiane?

## **CAPITOLO 3- LA MANUTENZIONE AUTOSTRADALE: PUBBLICO O PRIVATO?**

### **3.1 Il quesito della gestione pubblica o privata**

Dopo l'analisi tecnico-economica effettuata al capitolo primo, che si basa su modelli che forniscono una rappresentazione semplificata della realtà, è mio interesse tentare di dare una risposta alle domande a conclusione dei due capitoli precedenti, tramite un'analisi che guarda le complesse variabili della realtà. Affidare la manutenzione della rete autostradale a privati è la migliore soluzione possibile? Arrivare a un accordo per la nazionalizzazione di Aspi, sarà realmente la soluzione ai problemi di gestione e manutenzione delle autostrade italiane? Capire quale può essere il ruolo dell'autorità pubblica nella gestione delle *utilities* (ferrovie, autostrade, gas, acqua...) è il primo passo per arrivare a un confronto tra una gestione pubblica o privata delle reti autostradali. Secondo Stefano Lucarelli (2007) "la fornitura di questi servizi (di pubblica utilità) diventa oggetto di pianificazione politica ed economica. Il politico dovrebbe concentrarsi sugli aspetti strategici e di efficacia, mentre l'economista dovrebbe concentrarsi sui problemi legati all'efficienza produttiva ed allocativa"; prosegue dicendo che "l'intervento pubblico nella produzione e nella gestione di beni e servizi, si ha quando l'impresa si trova in una situazione di monopolio naturale. Diventa allora

necessario per il politico avere a disposizione degli strumenti tecnici in grado di riconoscere la presenza di situazioni di monopolio naturale, per poi studiarne la sostenibilità e scegliere i criteri gestionali adeguati. In prima approssimazione la scelta da compiere è tra due forme di monopolio: l'una pubblica e l'altra privata". E' evidente che l'esercizio pubblico porta a politiche di produzione e dei prezzi diverse da quelle che si avrebbero con l'esercizio privato, e quindi a un'alterazione della ripartizione delle risorse tra la collettività. La questione oggi è più accesa che mai dopo la tragedia accaduta a Genova con il crollo del Ponte Morandi, che ha catalizzato l'attenzione dell'opinione pubblica italiana ed estera. Solo guardando il quadro europeo, troviamo un'ampia varietà di modelli di gestione, il che suggerisce che nessuno di essi si sia mai dimostrato chiaramente superiore agli altri. Partendo però dall'analisi del caso italiano è possibile individuare sia elementi a sostegno della gestione pubblica che di quella privata nel settore autostradale.

### **3.2 Tesi a confronto**

Fortemente critico sulla questione della privatizzazione di Autostrade è stato Giorgio Ragazzi, un importante economista italiano, che non ha mai nascosto la sua posizione riguardo il sistema di gestione delle autostrade in Italia: "Il sistema delle concessioni autostradali ha garantito grandi profitti ai concessionari. Al di là delle controversie legali, una gestione diretta dello stato potrebbe migliorare le

cose su manutenzione e investimenti. E i pedaggi potrebbero diminuire.”

Numerose sono le pubblicazioni di Ragazzi a sostegno della sua tesi, a cui è bene dedicare una trattazione. Il punto di partenza della critica di Ragazzi al sistema di gestione attuale è relativo a un giudizio negativo sulla reale necessità dei pedaggi in autostrada e sugli ingiustificati profitti per le concessionarie private. In alternativa egli propone l'imposta, che risulta essere uno strumento preferibile al pedaggio per finanziare il costo della rete autostradale. Le ragioni a sostegno di questa ipotesi risultano essere due: la prima riguarda il costo di esazione che potrebbe arrivare ad essere pari alla metà dei costi operativi sostenuti per i pedaggi (questo avverrebbe tramite un'imposta sui carburanti); la seconda che il pagamento di pedaggi sulle autostrade può indurre a deviazioni su tratte gratuite, aumentando il traffico e l'inquinamento su queste ultime. In origine in Italia si optò per la costruzione di autostrade tramite pedaggio, questo avvenne perché erano necessari ingenti finanziamenti da circoscrivere alla costruzione di infrastrutture. Il pedaggio aveva lo scopo di coprire i costi sostenuti e non già di generare profitti, in quanto la rete autostradale italiana nel periodo di massimo sviluppo fu generata da società interamente possedute dallo Stato e finanziata quasi esclusivamente a debito. Mantenendo e aumentando nel tempo i pedaggi, anche dopo il completamento dell'ammortamento finanziario, con la successiva privatizzazione di Autostrade S.p.A., si veniva a creare un flusso di profitti molto elevato e duraturo (le concessioni sono state prorogate fino al 2042).

I dati evidenziano che solo dal 2000 al 2006 furono distribuiti dividendi per 1.830 milioni di euro, una cifra elevata se confrontata con quanto entrò nelle casse dell'IRI per 40 anni di concessione. Ci sono anche altri due aspetti da considerare, vale a dire l'efficienza produttiva e quella finanziaria. La gestione di una società autostradale consiste in tre attività principali quali l'esazione dei pedaggi, la manutenzione del manto stradale, la pulizia ed i servizi accessori. Per quanto riguarda la manutenzione non risultano esserci evidenti motivi per dire che una concessionaria privata sia più efficiente rispetto a quanto faccia una pubblica, per esempio ANAS. In entrambi i casi solitamente la manutenzione viene affidata tramite appalto a ditte specializzate. L'unico appunto che Ragazzi fa è che con appalti pubblici, si possano ottenere condizioni migliori di quelle praticate dalle società controllate dalle concessionarie, perché in quest'ultimo caso potrebbero essere assegnati i lavori tramite trattativa privata. Anche per quanto riguarda l'esazione ritiene che non vi sia un motivo determinante per definire la gestione privata più efficiente di quella pubblica, in quanto le concessionarie sono utenti e non sviluppatori di tecnologie. Un aspetto positivo della gestione pubblica è che essendo più soggetta a pressioni sindacali rispetto ad una privata, consente una maggiore tutela dei lavoratori, salari più elevati e dà lavoro a un maggior numero di operatori; dopo la privatizzazione della società si è dimostrata una diminuzione degli addetti. Un altro aspetto per cui bisogna preferire la gestione delle autostrade tramite società pubblica attiene alla difficoltà di regolamentazione. Risulta infatti

impossibile stilare contratti che riescano a coprire periodi di molti decenni. I cambiamenti contrattuali da attuare in seguito a modificazioni tecnologiche e strutturali dell'ambiente, con una società pubblica sono conseguibili senza dover rinegoziare i contratti. Ragazzi quindi sostiene che: “i pedaggi si giustificano quando si tratta di raggiungere obiettivi che non possono ottenersi con la sola imposta. I pedaggi nacquero infatti come imposte di scopo per il finanziamento della spesa pubblica per la costruzione della rete autostradale e nel tempo sono divenuti una fonte di proventi fiscali (IVA e imposte sul reddito delle concessionarie) e di rendite che lo stato, almeno nel caso di Francia e Italia, ha monetizzato con le privatizzazioni”. Per agevolare la privatizzazione è stata introdotta una regolamentazione tariffaria molto generosa, e solo una piccola parte delle rendite da pedaggio viene ormai utilizzata per nuovi investimenti in infrastrutture, una parte sempre più consistente invece in operazioni finanziarie. I dati del 2017 ci dicono che su 8 miliardi di pedaggi pagati, 2 sono andati in Iva e canoni allo stato e 6 alle concessionarie, che hanno però fatto investimenti per meno di un miliardo. Ragazzi in un articolo recente afferma che: “L’istituto della concessione si giustifica in teoria perché opere pubbliche possano essere finanziate con capitali privati e poi devolute allo stato a fine concessione, senza oneri per il bilancio. Ma questo non è mai avvenuto in Italia”. Infatti alla fine degli anni 90, una volta rimborsati i debiti, le opere non sono state devolute allo Stato come previsto dai contratti di concessione. In più per agevolare la

privatizzazione delle Autostrade, i pedaggi sono stati mantenuti e le concessioni prorogate più volte, dando origine a un flusso di profitti molto elevato. Ciò è potuto avvenire perché, come scrive Ragazzi nel suo libro “I Signori delle Autostrade”, non esiste nessun altro settore dove un governo o un ministro possa fare regali tanto imponenti a società, pubbliche o private, mediante la proroga di concessioni e la regolazione delle tariffe, senza che gli utenti ne percepiscano nemmeno i costi aggiuntivi.

Anche a sostegno della tesi opposta sono numerosi gli elementi da considerare. Importante è il contributo di Gian Maria Gros-Pietro che ricoprì ruoli di vertice dell'IRI e successivamente di Società Autostrade S.p.A. L'ex presidente sostiene che con l'affidamento della gestione autostradale ad operatori privati era lecito attendersi che si sarebbero ottenuti miglioramenti di efficienza che l'operatore pubblico difficilmente avrebbe potuto perseguire, questo è accaduto per diverse ragioni. Una prima motivazione è da ricercare nel fatto che l'operatore pubblico risponde a un ceto politico con l'obiettivo di ottenere il consenso degli elettori che spesso non corrisponde con l'efficienza della gestione. Secondo Gian Maria Gros-Pietro una privatizzazione può essere considerata di successo se essa sia stata remunerativa per lo Stato e se i clienti ne abbiano beneficiato. La privatizzazione di Autostrade, secondo i vertici della società, dal punto di vista del prezzo ottenuto rapportato alla redditività, fu una delle vendite più riuscite per lo Stato. Per quanto riguarda i clienti è difficile dare una risposta in termini oggettivi al se

effettivamente sia cambiato il loro benessere dopo la privatizzazione. Può essere utile attuare un confronto oltre che tra il prima e il dopo, anche con la situazione negli altri paesi europei. Una prima variabile da considerare è il confronto internazionale dei prezzi. Il sistema autostradale a pedaggio lo ritroviamo, oltre che in Italia, anche in Francia e Spagna e su alcune tratte in Inghilterra e per i mezzi pesanti in Germania e Austria. In tutti questi paesi i pedaggi risultano essere maggiori che in Italia. Un altro elemento importante è quello di andare ad analizzare come le tariffe siano variate in seguito alla privatizzazione. Uno dei metodi più oggettivi è quello di confrontare la dinamica delle tariffe con quella dell'inflazione. Guardando i dati riportati nella tabella emerge che tra il 1997 e il 2000, le tariffe ancora sotto controllo pubblico aumentarono in misura superiore rispetto all'inflazione, mentre con la privatizzazione le tariffe sono rimaste addirittura inferiori rispetto all'inflazione.

**Figura 3.1** - Tariffe Autostrade per l'Italia comparate all'inflazione

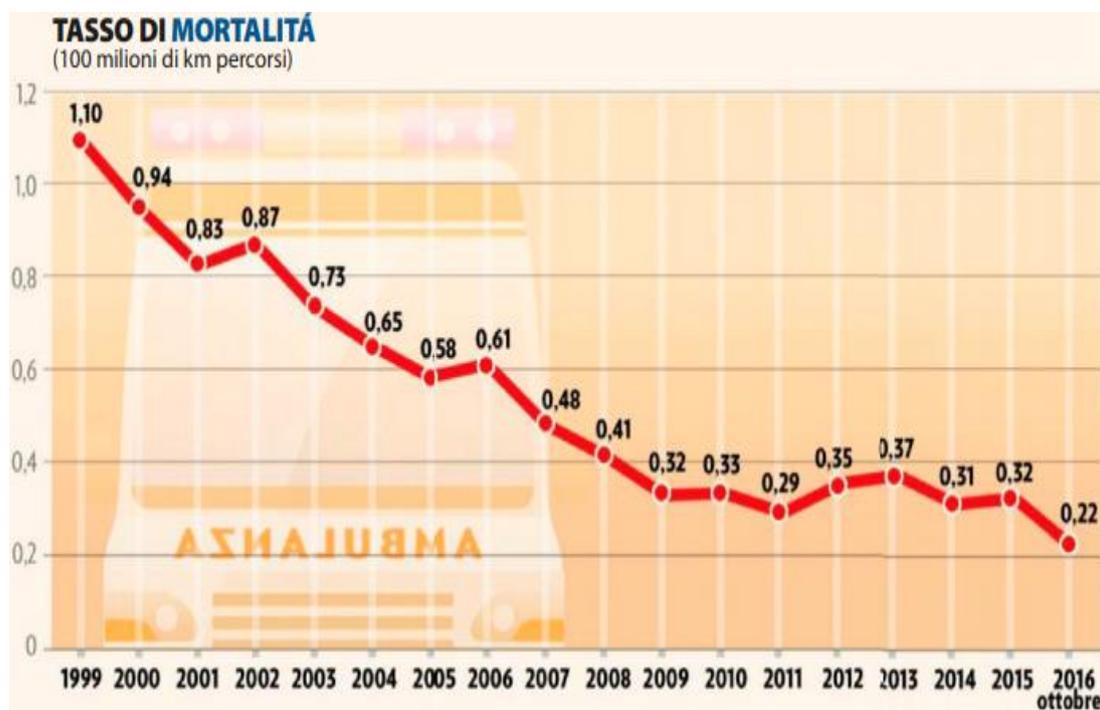
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<u>Tariffa media</u>	100	102,3	105,5	107,1	109,0	111,4	113,1	115,7	118,8
<u>Inflazione Istat</u>	100	102,0	103,7	106,3	109,2	111,9	115,0	117,5	119,7

**Fonte:** Autostrade; Istat

Per quanto riguarda gli aspetti qualitativi del servizio che hanno incrementato il livello di benessere dei clienti, un primo elemento da prendere in analisi è quello

relativo alla manutenzione ed in particolare alla pavimentazione del manto stradale. Risulta che con il passaggio alla privatizzazione la ripavimentazione, che prima avveniva ogni 11 anni, ora è prevista ogni 5 anni. Il passaggio all'utilizzo di asfalto drenante ha aumentato la sicurezza delle autostrade e inoltre è stato lanciato un piano di miglioramento dell'illuminazione delle gallerie e sono stati incrementati i pannelli di informazioni per i viaggiatori. L'introduzione di Tutor che rilevano la velocità media dell'andamento delle macchine, insieme alle migliorie sopra citate, è stato determinante per una riduzione del tasso di mortalità nelle autostrade negli anni successivi alla privatizzazione. Il grafico mostra che il tasso di mortalità di Autostrade per l'Italia si è ridotto dell'80% dal 1999, l'anno prima della privatizzazione della società, al 2016.

*Figura-3.2 Tasso di mortalità dopo la privatizzazione di autostrade*



*Fonte- Sintesi del bilancio della Consulta per la Sicurezza e la Qualità del Servizio di Autostrade*

Altri dati mostrano che nello stesso arco di tempo la riduzione del tasso di mortalità nella viabilità ordinaria italiana è stata di tanto inferiore, solo del 45%.

Al di là di tutti gli elementi a favore dell'una e dell'altra tesi, della possibilità di riduzione dei costi, dell'arricchimento delle concessionarie private e di ciò che risulti migliore per gli utenti, è presente una problematica, che ad oggi, investe allo stesso modo sia la gestione pubblica che quella privata.

### **3.3 Le problematiche della manutenzione**

E' l'11 novembre 2020 quando su tutti i giornali e telegiornali di Italia si torna a parlare del Ponte Morandi, questa volta compare il nome del ex Ad di Autostrade per l'Italia, Giovanni Castellucci. La condanna è quella di aver messo in atto "gravi condotte criminose legate a una politica imprenditoriale volta alla massimizzazione dei profitti e alla riduzione delle spese, a scapito della salute pubblica", sottolineano i magistrati. Le intercettazioni telefoniche che incriminerebbero l'ex Ad insieme ad altri responsabili di Aspi, riguardano un'indagine parallela a quella della tragedia di Genova ma rappresenta comunque un punto di svolta. Il fatto che ci siano voluti 2 anni e 3 mesi da quel 14 agosto 2018, prima che si potesse dare una parziale risposta al perché un ponte sia crollato portando con sé 43 vittime, fa emergere una problematica evidenziata da Fabio Savelli: "Le autostrade non le controlla nessuno se non le società che le hanno in concessione. Che siano aziende private – con interessi privati, soci attratti dai dividendi, che aumentano più si risparmia sulle manutenzioni – o società pubbliche come l'Anas gestite con scelte clientelari nelle nomine, infarcite di corruzioni e la lunga mano dei partiti ad orientare le strategie". Stefano Lucarelli, professore all'università di Bergamo, ritiene che per fare in modo che l'attività delle imprese presenti nel settore dei servizi di pubblica utilità conduca all'efficienza, sia necessaria una forma di controllo diretto dell'autorità pubblica; tuttavia secondo altri risulta essere più adatta un'authority indipendente.

Quest'ultima sembrerebbe la miglior soluzione in quanto, nel primo caso, la regolamentazione, pur essendo motivata dall'interesse pubblico, nell'azione di governo potrebbe manifestare alcune problematiche. Il rischio è che il comportamento dell'autorità pubblica possa essere influenzato dalla forza politica di maggioranza. Fino al 2011 in Italia, l'attività ispettiva era di competenza dell'Anas, ma una legge successiva ha previsto che non potesse essere contemporaneamente concessionario e controllore. Veniva istituita quindi all'interno del ministero dei Trasporti una direzione generale incaricata di vigilare su come i privati gestiscano le tratte autostradali. Peccato che il personale addetto alla supervisione dei cantieri per la manutenzione di ponti, viadotti, gallerie e segnaletica stradale non avesse le competenze sufficienti per farlo. Il crollo del Ponte Morandi è solo la punta dell'iceberg, a riprova delle inefficienze di questo sistema di controllo. Il ministro dei trasporti del tempo, Toninelli, decise di trasferire le funzioni di ispezione ad un nuovo ente costituito ad hoc: l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali ed autostradali (Ansfisa). L'ente si sarebbe dovuto attivare il settembre scorso, a due anni dalla sua istituzione.

Questa problematica non riguarda solo le concessionarie private, come risulta evidente a non funzionare in fatto di manutenzione della rete autostradale, è il livello di controllo superiore, tant'è che a fine dicembre la Corte dei Conti scrive: "il personale dedicato all'attività di controllo sulla gestione è scarso e ha scarse

qualifiche e competenze”. In sostanza lo Stato tratta con i privati capendoci poco o niente. Ma anche il caso di Anas è esemplare, società controllata al 100% dallo Stato, nel 2019 aveva l’obbligo di legge di ispezionare 4900 ponti, di cui ne ha controllati a malapena 1400. Per quanto riguarda le spese in manutenzione e miglioramento della rete ha speso solo 200 milioni pur avendo 1 milione e mezzo a disposizione. L’attività di controllo del ministero dei trasporti si è ridotta all’azione di chiedere ad Anas se sia stato fatto tutto quello che era necessario in termini di manutenzione autostradale e alla risposta affermativa di Anas non sono stati fatti ulteriori controlli. L’8 di aprile 2020, crolla il ponte sul fiume Magra, ma la fortuna vuole che l’ennesimo episodio di cattiva manutenzione si sia consumato in pieno lockdown. Quindi il reale problema in relazione alla sicurezza delle autostrade non risulta essere tra gestione pubblica e privata, ma riguarda il livello superiore dei controlli: il ministero dei trasporti.

## CONCLUSIONI

Si è tentato di capire se il servizio autostradale, in quanto monopolio naturale, sia meglio gestibile tramite concessionarie pubbliche o private. In primo luogo, abbiamo esposto le problematiche del monopolio e la scelta del meccanismo di regolamentazione tramite *price cap* applicato al settore autostradale italiano. E' possibile muovere una critica a questo metodo: Anas mancando di trasparenza sulle informazioni relative alla determinazione del parametro X nella formula del *price cap*, non è risultato idoneo a ricoprire il ruolo di autorità di regolamentazione. Manca quindi una vera e propria autorità garante della determinazione delle tariffe. Proseguendo con un'analisi storica, ripercorrendo gli eventi fondamentali dalla nascita della prima autostrada fino ad oggi, è stato possibile comprendere gli elementi che hanno determinato gli sviluppi del settore e le attuali difficoltà. Sicuramente il processo di privatizzazione della Società Autostrade fu piuttosto lungo e non privo di ostacoli. L'obiettivo della privatizzazione fu quello di contribuire al risanamento del debito pubblico, ma l'esigenza di massimizzare il prezzo di vendita portò a condizioni particolarmente favorevoli per le concessionarie. La presenza di un piano regolatorio poco efficiente e la mancanza di un'autorità indipendente che si occupasse della regolamentazione, hanno permesso alti profitti per le concessionarie e il mancato mantenimento degli standard di sicurezza. Al capitolo terzo si sono riportati vari

elementi, spesso molto distanti, sia a sostegno della concessione pubblica che di quella privata. Non è ovviamente possibile in modo assoluto far prevalere una tesi sull'altra, ma certa è una problematica comune ad entrambi i tipi di gestione: la mancanza di un'autorità che abbia le competenze necessarie per accertare l'avvenuta manutenzione, ordinaria e straordinaria, delle reti autostradali. Questa mancanza è costata la vita di 43 persone con il crollo del Ponte Morandi e di altre decine per altri episodi di cattiva manutenzione. Pensare che la nazionalizzazione di Aspi tramite l'acquisizione da parte Cdp sia la soluzione per non far accadere più episodi come quello di Genova è un'idea completamente errata. Basta tornare all'8 aprile 2020 per leggere di un altro ponte crollato, questa volta non ci sono state vittime solo perché era in corso un lockdown nazionale, ma in questo caso il gestore è Anas di proprietà dello Stato. Risulta evidente la necessità di un'autorità indipendente, si perde così la visione ottimistica che attribuisce al soggetto pubblico la capacità di garantire in modo coerente l'interesse della collettività. Sono spesso le grandi tragedie della storia a portare a cambiamenti radicali ed è proprio dopo quanto successo a Genova che si potrebbe aver raggiunto una soluzione: si venne a costituire l'Ansfisa, l'ente istituito da Toninelli, non ancora attivo a distanza di due anni, il cui compito dovrebbe essere, tramite il reclutamento di un personale adeguatamente qualificato, quello di controllare la manutenzione straordinaria e ordinaria di tutta la rete autostradale tramite sopralluoghi periodici.

Forse il reale problema della manutenzione non è da ricercare nei tecnicismi, ma in qualcosa di più scontato che spesso dimentichiamo o magari non vogliamo accettare: l'opportunismo e l'incapacità della nostra classe politica e amministrativa. La manutenzione non paga politicamente. Se consideriamo "un ciclo di vita politico" e quindi la durata dei governi attuali che si consumano ormai in sempre meno anni, è sicuramente di maggiore risonanza tra l'opinione pubblica l'impegno all'avvio di un iter realizzativo o l'inaugurazione di un'opera (anche se inutile o di necessità non prioritaria), piuttosto che la manutenzione e la gestione dei beni costruiti già esistenti. Quindi qualsiasi istituzione di enti, autorità o riorganizzazione del sistema non può funzionare se non cambiano prima le motivazioni che spingono i vertici nelle attività di direzione e controllo. L'operatore deve essere spinto non dall'intento individuale del profitto, ma dal raggiungimento del maggior benessere per la collettività; forse scontato, già Pareto lo aveva detto alla fine dell'800, ma le vicende contemporanee dimostrano quanto gli amministratori e i politici attuali se ne siano dimenticati.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALBERTO IOZZI, “La Riforma della Regolamentazione del Settore Autostradale”. *Economia Pubblica*, XXXII, 4, pp. 71-93, 2002

BENSANKO DAVID, BREAUTINGAM RONALD, “microeconomia”, McGraw-Hill, Milano, 2014

BONANNI RAFFAELE, “I soldi viaggiano in autostrada. Privatizzazioni e concessioni, dalle origini del ponte Morandi”, StreetLib, 2020

CERVIGNI GUIDO, D’ANTONI MASSIMO, “Monopolio naturale, concorrenza, regolamentazione”, Carocci editore S.p.A., 2001

MASSIMO D’ANTONI, “privatizzazione e monopolio. Il caso della società autostrade” Cap. 7, 2014

RAGAZZI GIORGIO, GROS-PIETRO GIAN MARIA, “Tesi a confronto. Autostrade: meglio pubblico o privato?”, *L’industria*, XXVII (2006), pp. 505-532.

RAGAZZI GIORGIO, *I Signori delle autostrade*, Bologna, il Mulino, 2008.

Oxera compellin Economics, *La regolazione delle autostrade: caso italiano e confronto internazionale*, 2019, <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/03/La-regolazione-delle-autostrade-caso-italiano-e-confronto-internazionale.pdf>

## SITOGRAFIA

Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori,

[http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/160/601/Relazione\\_e\\_approfondimento\\_AISCAT\\_Audizione\\_8\\_Commissione\\_Senato\\_02.07.2020.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/160/601/Relazione_e_approfondimento_AISCAT_Audizione_8_Commissione_Senato_02.07.2020.pdf)

Atlantia, “La sicurezza della rete di autostrade per l’Italia”,  
<http://www.autostrade.it/it/10-anni-consulta>

Autorità di regolamentazione dei trasporti, [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/09/Relazione-illustrativa-delibera-n.-88\\_2018.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/09/Relazione-illustrativa-delibera-n.-88_2018.pdf)

Autostrade per l’Italia, Autostrade a 7 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati, [www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf](http://www.autostrade.it/pdf/Autostrade-a-7-anni.pdf) , 03/2007

Capozzi Alessandra, [www.ilsole24ore.com/art/autostrade-e-concessioni-70-anni-storia-iri-benetton-AEtFF5bF](http://www.ilsole24ore.com/art/autostrade-e-concessioni-70-anni-storia-iri-benetton-AEtFF5bF)

Curcio Silvano, <http://temi.repubblica.it/micromega-online/la-manutenzione-della-manutenzione-del-patrimonio-pubblico/>

Gabanelli Milena e Savelli Fabio, <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/autostrade-ci-sara-piu-sicurezza-una-gestione-pubblica-o-privata/3b12f82c-c9aa-11ea-a1ca-122fad3a9e00-va.shtml>

Galvagni Laura, <https://www.ilsole24ore.com/art/aspi-cassa-offerta-due-tempi-dieci-settimane-chiudere-l-affare-ADkNdcy>

Micheli Eleonora, <https://www.ilsole24ore.com/art/atlantia-giu-autostrade-e-ancora-fumata-grigia-ADXuGNx>

Ragazzi Giorgio, <https://www.lavoce.info/archives/54644/autostrade-i-vantaggi-della-nazionalizzazione/>

Redazione online, <https://tg24.sky.it/economia/autostrade-italia-concessione>

Redazione online, <https://www.ilsole24ore.com/art/genova-storia-ponte-morandi-polemiche-crollo-AEZna1aF>

Savelli Fabio [https://www.corriere.it/economia/finanza/20\\_ottobre\\_13/ultimatum-scaduto-autostrade-che-fine-ha-fatto-revoca-f78cc9a6-0d25-11eb-ab2b-0d1500572ae8.shtml](https://www.corriere.it/economia/finanza/20_ottobre_13/ultimatum-scaduto-autostrade-che-fine-ha-fatto-revoca-f78cc9a6-0d25-11eb-ab2b-0d1500572ae8.shtml)

Sileoni Serena e Vigevani Giulio Enea, <https://www.ilsole24ore.com/art/la-ricostruzione-ponte-morandi-e-pericoloso-gioco-spostare-responsabilita-AC35q14>