

La gestione delle autostrade: un confronto europeo

di Francesco Tucci
10 agosto 2020

L'accordo tra Governo e ASPI ha riaperto il dibattito attorno alla gestione e alle performance del settore autostradale italiano. In particolare, è emerso nuovamente il tema del modello di gestione delle autostrade, insieme a quello della spesa per investimenti e per la manutenzione. Guardando al quadro europeo, si trova un'ampia varietà di modelli di gestione, il che suggerisce che nessuno di essi si sia dimostrato chiaramente superiore agli altri. Inoltre, da un'analisi preliminare dei dati disponibili, non sembra si possa affermare che le spese per investimenti e per manutenzione in Italia siano inferiori a quelle della generalità degli altri paesi europei, così come non sembra che i pedaggi sulle autostrade italiane siano particolarmente elevati.

* * *

L'accordo trovato il 15 luglio scorso tra Governo e Autostrade per l'Italia (ASPI) sul futuro della società e su quello della sua concessione ha riaperto il dibattito attorno alla gestione e alle performance del settore autostradale italiano.¹ In particolare, è emerso nuovamente il tema del modello di gestione delle autostrade, in relazione al livello apparentemente insufficiente di investimenti e spese di manutenzione sulla rete italiana rispetto alla situazione di altri paesi.^{2,3}

Guardando le Tavole 1 e 2, si vede come in Europa vi è una grande varietà di modelli, che vanno dalla gestione interamente pubblica senza il pagamento di pedaggio al modello di concessione con pedaggio di stampo italiano o francese, passando anche per concessioni dallo Stato a soggetti pubblici e/o privati senza che sia previsto per gli utenti il pagamento di un pedaggio. La questione del soggetto che gestisce le autostrade, se pubblico o privato, è solo uno degli aspetti che caratterizzano il modello di gestione; questioni altrettanto

¹ <https://www.ilpost.it/2020/07/16/autostrade-accordo-spiegato/>

² <https://www.ilsole24ore.com/art/pubbliche-o-private-chi-gestisce-autostrade-europa-AEipEfbF>

³ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/07/22/autostrade-pro-e-contro-della-gestione-pubblica-cosa-accade-negli-altri-paesi/5876710/>

importanti sono la modalità di finanziamento del servizio (es. mediante ricorso alla fiscalità generale o a tariffe specifiche, come il pedaggio) e, nel caso di pedaggio, le modalità di fissazione dello stesso e la cornice regolatoria.

Come si vede dalla Tavola 1, il modello della concessione ad imprese private è prevalente in otto paesi (Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Spagna, Ungheria), mentre negli altri paesi prevale o la concessione ad impresa pubblica oppure la gestione pubblica diretta da parte dell'ente territoriale. La gestione pubblica diretta prevale in sei paesi (Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Svezia); l'affidamento ad impresa pubblica prevale nel Regno Unito e in Austria.

Per quanto riguarda invece le modalità di finanziamento, nella Tavola 2 riportiamo le modalità di finanziamento utilizzate in Europa per la gestione delle autostrade: ricorso alla fiscalità generale, pagamento di un pedaggio, forme intermedie come la tassa di scopo (es. la *Vehicle Excise Duty* nel Regno Unito) o la cosiddetta *vignette*.^{4,5} Dalla Tavola 2 emerge come nella grande maggioranza dei paesi che ricorrono alla gestione pubblica diretta o all'affidamento ad impresa pubblica si ricorra a modelli di finanziamento diversi dal pedaggio nel caso dei veicoli leggeri (fiscalità generale come nel caso di Germania, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito o *vignette* nel caso di Austria e Slovenia ad esempio), mentre anche in alcuni di questi paesi si ricorre alla riscossione di un pedaggio nel caso dei veicoli pesanti. L'applicazione del pedaggio è invece largamente diffusa per tutte le tipologie di veicolo nei paesi in cui il modello di gestione è la concessione (Francia, Italia e Spagna su tutte). Il Portogallo rappresenta uno degli esempi più importanti di autostrade affidate in concessione la cui remunerazione avviene sulla base di meccanismi simili al "pedaggio ombra", un meccanismo in cui il gestore dell'infrastruttura viene remunerato direttamente dallo Stato, solitamente in base ai livelli di traffico osservati sull'infrastruttura gestita o in base alla disponibilità dell'infrastruttura stessa (es. numero di carreggiate disponibili).

⁴ Nel modello della tassa di scopo si ricorre ad una tassa specifica (es. il bollo) il cui gettito viene destinato per legge esclusivamente alla gestione delle autostrade. L'esempio più recente è fornito dalla *Vehicle Excise Duty* nel Regno Unito, un prelievo al momento della registrazione dei veicoli che varia a seconda della tipologia di veicolo e di motore.

⁵ Per *vignette* si intende un titolo di viaggio pagato per accedere alla rete autostradale per un determinato periodo di tempo, senza differenziazione sulla base dell'utilizzo dell'infrastruttura o della distanza percorsa su di questa.

Un confronto internazionale per investimenti, manutenzione ordinaria e livello delle tariffe

L'ampia varietà di modelli di gestione riscontrabili nei vari paesi europei riflette, in qualche misura, il fatto che nessuna analisi è riuscita a dimostrare che esista un modello chiaramente superiore agli altri. Va peraltro osservato che sono molto carenti i dati disponibili per valutare il livello di investimenti e di manutenzione sulle reti autostradali dei diversi paesi.

Nella Tavola 3, abbiamo calcolato il valore medio per chilometro degli investimenti nella rete autostradale per il periodo 2008-2018. Per mancanza di dati, il calcolo è effettuato per un sottoinsieme di paesi, tra i quali non figurano due paesi chiave come la Germania e la Spagna. Come si vede emerge una grande variabilità fra paesi che può essere dovuta a fattori specifici (ad esempio, in Polonia è in corso un forte ampliamento della rete autostradale), ma anche a qualche disomogeneità nei dati. Le considerazioni che seguono vanno prese quindi con molta cautela. L'indicazione è che l'Italia, con un valore di 277mila euro/km, si colloca allo stesso livello dell'Austria (278mila euro/km) e ben sopra la Francia (153mila) e il Portogallo (205mila); vi sono però paesi, come la Svizzera, il Regno Unito e la Polonia, che nel periodo considerato hanno investito molto di più di noi.⁶

La Figura 1 mostra l'evoluzione degli investimenti rapportati all'estensione della rete nel periodo 2008-2018 per quanto riguarda i concessionari italiani, francesi e portoghesi. Gli investimenti in Italia sono stati stabilmente superiori a quelli francesi; dal 2011 superano, e di molto, quelli del Portogallo.

Nella seconda colonna della Tavola 3, sono state calcolate le spese per manutenzione in rapporto ai km di autostrade, sempre con riferimento al periodo 2008-2018. Come si vede anche qui vi è una grande variabilità fra paesi, che in parte è spiegabile con l'età media degli investimenti. In quasi tutti i paesi dell'ex Europa Orientale (Ungheria, Lituania, Polonia, Slovenia) le spese per manutenzione sono molto basse, verosimilmente perché le infrastrutture sono di costruzione relativamente recente. Anche in questo caso ci possono essere disomogeneità nei dati dei diversi paesi.

I concessionari italiani presentano un valore medio per km per il periodo 2008-2018 di 120mila euro a chilometro. Si tratta di un valore di molto superiore a quello francese (15mila euro), nonché di tutti i paesi dell'Europa orientale.

⁶ Il dato relativo al nostro paese si riferisce solamente alle concessionarie autostradali, motivo per cui, aggiungendo anche gli investimenti sulla rete autostradale a gestione ANAS, il dato per l'Italia potrebbe modificarsi

Svizzera, Austria e Regno Unito presentano invece dati superiori a quello dell'Italia (178mila, 348mila e 430mila euro rispettivamente).⁷

Da quest'analisi preliminare, non sembra si possa affermare che le spese per investimenti e per manutenzione in Italia siano inferiori a quelle della generalità degli altri paesi europei. Si può anche osservare che i tre paesi che hanno la più alta spesa per investimento e manutenzione (Austria, Regno Unito e Svizzera) sono caratterizzati da gestione pubblica diretta o mediante affidamento ad un'impresa pubblica; le osservazioni sono però troppo poche per poterne trarre una qualche generalizzazione.

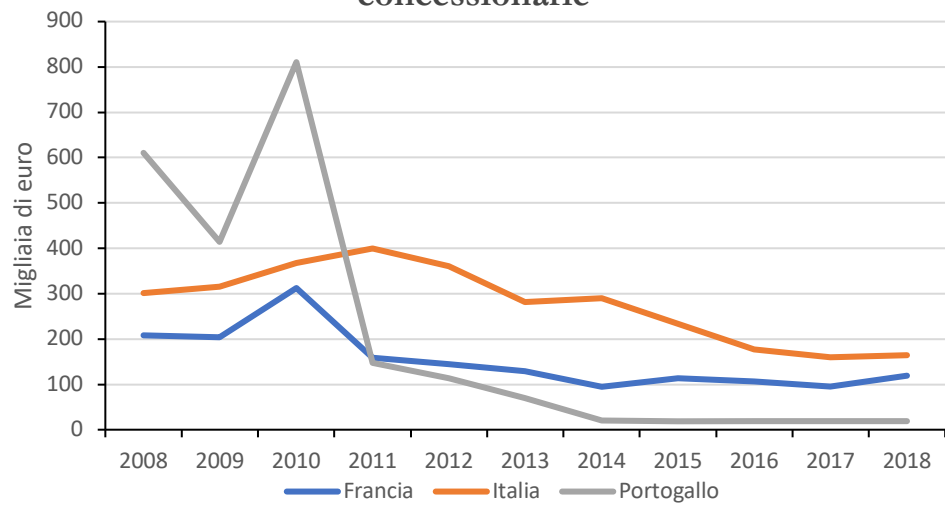
Per concludere, abbiamo aggiornato al dato più recente disponibile (quello del 2018) il confronto tra il livello dei pedaggi esistente in alcuni paesi europei, aggiustati per tenere conto delle Purchasing Power Parity (PPP), già effettuato da uno studio di Oxera del febbraio 2019 per quanto riguarda i dati del 2016 e del 2017.⁸ Dall'analisi dei dati per il 2018 emerge come il pedaggio applicato dai concessionari italiani per quanto riguarda i veicoli leggeri si collochi a metà strada rispetto agli altri sistemi a pedaggio in Europa (7,84 centesimi/km contro i 6,41 cent/km della Grecia, i 7,68 cent/km della Francia e i 9,19 cent/km del Portogallo). Il costo in termini di cent/km per l'Austria (1,50) è invece notevolmente inferiore poiché si riferisce al costo medio rapportato ai chilometri di una *vignette*, mentre la Germania non applica né pedaggi né *vignette* per i veicoli leggeri. Per quanto riguarda i veicoli pesanti (per i quali anche Austria e Germania applicano il pedaggio) il nostro paese presenta invece un livello del pedaggio particolarmente basso rispetto agli altri paesi europei, con l'eccezione della Germania che si colloca al nostro stesso livello, come emerge dalla Tavola 4.⁹ L'analisi quindi sembra indicare che le autostrade italiane non sono più costose di quelle di altri paesi europei.

⁷ Anche in questo caso pesa comunque la scarsa disponibilità di dati per alcuni importanti paesi europei (Germania, Spagna e Portogallo su tutti).

⁸ Oxera (2019), *La regolazione delle autostrade: caso italiano e confronto internazionale*, febbraio, disponibile al link: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/03/La-regolazione-delle-autostrade-caso-italiano-e-confronto-internazionale.pdf>

⁹ Anche in questo caso bisogna sottolineare l'assenza importante del dato relativo alla Spagna.

Fig. 1: Spesa per investimenti in rapporto all'estensione della rete per le società concessionarie



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

Tav. 1: Modelli di gestione delle autostrade in Europa

Paese	Modello di gestione principale	Modello di gestione residuale
Austria	Affidamento ad impresa pubblica	
Danimarca	Gestione pubblica diretta	
Francia	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche
Germania	Gestione pubblica diretta	
Grecia	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche
Irlanda	Concessioni ad imprese private	
Italia	Concessioni ad imprese private	Affidamento ad impresa pubblica
Paesi Bassi	Gestione pubblica diretta	
Polonia	Concessioni ad imprese private	
Portogallo	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche
Regno Unito	Affidamento ad impresa pubblica	Concessioni ad imprese pubbliche
Slovacchia	Gestione pubblica diretta	
Slovenia	Gestione pubblica diretta	
Spagna	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche
Svezia	Gestione pubblica diretta	
Svizzera	Gestione pubblica diretta	
Ungheria	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su Oxera (2019), *op.cit.*

Tav. 2: Sistemi di finanziamento delle autostrade in Europa

Paese	Sistema di finanziamento per i veicoli leggeri	Sistema di finanziamento per i veicoli pesanti (>12 tonnellate)
Austria	Vignette	Pedaggio
Danimarca	Pedaggio solo per i ponti	Vignette
Francia	Pedaggio	Pedaggio
Germania	Pedaggio solo per i tunnel	Pedaggio
Grecia	Pedaggio	Pedaggio
Irlanda	Pedaggio	Pedaggio
Italia	Pedaggio sulle tratte in concessione a privati	Pedaggio sulle tratte in concessione a privati
Paesi Bassi	Pedaggio solo per i ponti	Vignette
Polonia	Fiscalità generale	Pedaggio
Portogallo	Misto	Misto
Regno Unito	Pedaggio solo per ponti, tunnel e M6 Toll	Vignette
Slovacchia	Vignette	Pedaggio valido per l'intera rete
Slovenia	Vignette	Pedaggio
Spagna	Pedaggio sulle tratte in concessione	Pedaggio sulle tratte in concessione
Svezia	Pedaggio solo per i tunnel	Vignette
Svizzera	Vignette	Vignette
Ungheria	Vignette	Pedaggio valido per l'intera rete

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su Oxera (2019), op.cit.

Tav. 3: Spesa per investimenti e manutenzione in rapporto all'estensione della rete (media 2008-2018)

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

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

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

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

**Tav. 4: Confronto tra livello dei pedaggi in un campione di paesi europei
(cent/km; in PPP)**

Paese	Veicoli leggeri	Veicoli pesanti
Germania	n.d.	13,03
Grecia	6,41	16,63
Francia	7,68	21,28
Italia	7,84	13,89
Austria	1,50*	32,95
Portogallo	9,19	19,52

*Il dato si riferisce al costo medio rapportato ai chilometri di una vignette.

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati ASECAP, *National Reports 2019* e ASFA, *Chiffres clés 2019*. Il dato sulla PPP è invece di fonte Eurostat (EU27_2020=1).