

2. nella seconda, stabiliva i modelli tariffari per la determinazione dei corrispettivi dei singoli beni e servizi forniti dal gestore, secondo il principio per cui ciascun corrispettivo deve essere orientato ai costi più un margine di profitto, calcolato secondo il metodo del “price cap”.

In merito al “price cap” veniva dettagliato il modello tariffario da utilizzare e venivano specificati i parametri essenziali (relativi all'evoluzione dei costi, della produttività, dei volumi, etc.) da includere nel medesimo. Tuttavia la Delibera stabiliva che i livelli di tali parametri dovevano essere definiti - aeroporto per aeroporto - nell'ambito di “contratti di programma” (CdP) da stipularsi dall'ENAC con ciascun gestore aeroportuale, e da approvarsi dai Ministri competenti; il contratto di programma era quindi individuato come l'atto in cui venivano individuati, definiti e formalizzati tra ENAC e Gestori gli obiettivi di investimento, nonché quelli di produttività e di qualità dei servizi regolamentati e le condizioni tariffarie atte – in tale scenario – a conseguire situazioni di equilibrio finanziario. Il CIPE raccomandava inoltre di fissare con i contratti di programma un periodo di programmazione della dinamica tariffaria compreso tra i 3 e i 5 anni.

Tuttavia, le riserve espresse da parte di molte società di gestione, le quali paventavano la complessità tecnica dei CdP e la difficoltà di valutare la remuneratività del business, ne hanno inizialmente congelato l'attuazione.

Nel dicembre 2005 venne poi approvata la legge 248, volta specificatamente a rispondere alle problematiche nel frattempo emerse. In particolare, tale legge stabiliva che i diritti di approdo e partenza e di imbarco percepiti dai gestori aeroportuali dovessero essere ridotti (al fine di aiutare la concorrenzialità del sistema del trasporto aereo italiano) in misura corrispondente alla riduzione del 75% - contemporaneamente stabilita - del canone concessorio da versare annualmente, da parte dei Gestori, all'ENAC.

Nel giugno 2007 alla legge 248/2005 ha fatto seguito la Delibera 38/2007 emanata dal CIPE alla luce della necessità di procedere a un organico riordino della materia, con lo scopo principale di definire i criteri per la determinazione delle tariffe aeroportuali all'interno dello strumento del “Contratto di programma” tra il singolo gestore ed ENAC. In tale sistema venivano previsti specifici criteri in merito a:

- riconoscimento dei costi, rendicontati nella contabilità analitica certificata da una società di revisione, direttamente e indirettamente imputabili ai servizi oggetto della regolamentazione,
- remunerazione del capitale investito netto,
- remunerazione dei costi di capitale dei nuovi investimenti programmati in sede di contratto di programma, e riconoscimento dei costi di ammortamento e delle spese operative derivanti dai nuovi investimenti programmati,
- margine commerciale per unità di traffico delle attività non regolamentate, conseguito dal gestore aeroportuale, da portare in detrazione – nella misura massima del 50% – al costo riconosciuto per lo svolgimento del servizio regolamentato.

In tale delibera inoltre, al fine di conseguire un contesto regolamentare chiaro e stabile nel tempo che potesse contribuire alla promozione degli investimenti nel settore aeroportuale, il periodo regolatorio di definizione ex ante delle modalità e dei parametri per la determinazione dei diritti aeroportuali fu fissato in quattro anni.

In esito a tale evoluzione normativa a partire da inizio 2009 vennero stipulati i primi CdP; si registra che ad oggi gli aeroporti che hanno stipulato i contratti di programma sono 10 (un

ulteriore CdP, per l'aeroporto di Cagliari, risulta essere in via di definizione)³¹. Conseguentemente si è venuto a configurare un sistema tariffario diversificato, con tariffe che nel tempo si sono differenziate per gli aeroporti dotati di contratti di programma e quelli privi di tale contratto. Al riguardo è utile riportare (Tabella 17) un'analisi sul livello di due specifici servizi regolati: a) i diritti aeroportuali, in particolare diritto di approdo e partenza (a/p) pagato dal vettore articolati per destinazione di volo (intra ed Extra UE)³² e per classi di tonnellaggio (sotto e sopra 25 tonn); b) i diritti di imbarco dovuti dal passeggero, articolati per destinazione.

Le prime colonne della Tabella 17 riportano innanzitutto il livello dei diritti aeroportuali dopo la rideterminazione effettuata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avvenuta a fine anno 2000 ed entrata in vigore ai primi mesi del 2001. Fino a tale data i diritti erano fissati in modo simile per ogni tipologia di aeroporto (grande o piccolo) in quanto aventi natura di tassa per l'uso di aeroporti statali e pertanto non correlati ai costi effettivi di erogazione del servizio. Con tale rideterminazione oltre ad accordare un incremento dei diritti venne eliminata la differenziazione fino a quel momento esistente tra diritto dei passeggeri in partenza, più basso, applicato al traffico nazionale e quello più alto applicato per destinazioni internazionali. Vennero dunque istituiti i diritti intra europei applicati ai passeggeri di voli nazionali ed alla quota europea degli ex internazionali, livellando il nuovo diritto di tale traffico fino a concorrenza del montante dei ricavi annuali percepiti nell'ultimo anno in applicazione a tali passeggeri dei due distinti diritti.

Gli aeroporti che hanno poi stipulato i contratti di programma hanno visto fissare i propri diritti di approdo e partenza e di imbarco in modo correlato con i costi "ammessi" (incluso il canone concessorio, considerato al 100%), a cui è stato poi garantito un adeguato tasso di rendimento sul capitale investito, e con l'inclusione di un "obiettivo" di efficientamento e il riconoscimento - nei costi ammissibili - di specifici oneri di legge. Ciò ha ovviamente portato ad aumenti consistenti delle tariffe in essere, aumenti che - per quanto sopra indicato - non risultano direttamente confrontabili con quelli avvenuti negli aeroporti privi di contratto di programma (ben 29 al 2013, che si riducono ad oggi a 26), per i quali i diritti fissati a fine 2000 sono rimasti senza adeguamento (se non in parte dal 2008 in avanti) all'inflazione di periodo oltre ad essere non correlati con i relativi costi.

Le ultime colonne della Tabella 17 riportano i diritti ridefiniti per l'anno 2013 (ancora in applicazione della legge 248/2005 e con abbattimento corrispondente al 75% del canone concessorio) per gli aeroporti senza contratto di programma e già inclusivi dell'aggiornamento al tasso di inflazione programmato per il 2007-2013 (accordato in ragione di disposizioni di legge ma con ritardi e, quindi, per porzioni d'anno e non per tutte le annualità). Si riportano altresì i valori alla stessa data per gli aeroporti aventi un contratto di programma.

Si può rilevare che per tutti gli aeroporti privi di contratto di programma i diritti aeroportuali 2013 risultano uguali o, molto spesso, inferiori a quelli determinati a fine 2000, pur a fronte di una dinamica inflattiva di periodo di circa il + 20%. Al contrario, gli aeroporti con contratto di programma hanno visto crescere considerevolmente i diritti aeroportuali; ciò è accaduto

³¹ Sono qui inclusi anche i c.d. CdP "in deroga"; per quanto previsto dall'art. 17, comma 34 bis del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni in legge 3 agosto 2008, n. 102 e successivamente modificato dal D.L. n. 78/2010 convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, l'ENAC è stato autorizzato alla stipula, per i soli sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale, di contratti di programma in deroga alla vigente normativa in materia, introducendo sistemi di tariffazione pluriennali con modalità di aggiornamento valide per la intera durata del rapporto concessorio. I contratti di programma in deroga hanno trovato applicazione per il sistema aeroportuale di Milano, per quello di Roma e per l'aeroporto di Venezia.

³² Si osserva che recentemente la differenza per destinazione tra intra ed extra UE dei diritti di approdo e partenza è stata eliminata, mentre permane la diversa tariffazione in ragione del peso dell'aereo. Si è reputato comunque utile mantenere questa differenza nella Tabella 17 per poter effettuare un primo confronto quantitativo circa l'evoluzione dei diritti in Italia.

soprattutto per gli aeroporti di maggiore dimensione come Brindisi, Milano (Linate e Malpensa) e Palermo, mentre per gli aeroporti minori (come Bari e Pisa) tali diritti sono sì aumentati ma in maniera meno consistente e in qualche modo in linea con l'inflazione (ciò sembra indicare comunque la maggiore pressione concorrenziale a cui gli aeroporti di dimensione media sono sottoposti). Infine, per questi ultimi aeroporti, si nota che gli aumenti maggiori si sono avuti sui diritti di approdo e partenza e in misura più ridotta sui diritti di imbarco passeggeri, il che può indicare che i gestori hanno preferito trasferire i maggiori oneri (di concessione e di riallineamento delle tariffe ai costi) sui vettori piuttosto che sul consumatore finale.

Per completezza si rileva infine che il sistema tariffario in vigore per gli aeroporti con contratto di programma prevede altresì la definizione di meccanismi premiali per il raggiungimento di obiettivi di qualità e sostenibilità ambientale. Tali obiettivi sono fissati per ciascun aeroporto in modo differenziato e i rispettivi target sono inseriti all'interno del contratto stesso. Esistono numerosi indicatori che i singoli gestori aeroportuali devono raggiungere, così come taluni aeroporti utilizzano specifici indicatori di sintesi. Dato il quadro eterogeneo non è qui possibile riportare un'analisi dell'evoluzione di specifici indicatori di qualità.

In materia di tariffe aeroportuali occorre registrare la rilevante novità rappresentata dall'emanazione, nel 2009, della Direttiva 2009/12/CE in materia di principi comuni ai fini della determinazione e riscossione di diritti aeroportuali³³. A livello comunitario era infatti maturata la convinzione dell'esigenza di definire, per la determinazione del livello dei diritti applicabili negli aeroporti europei di maggiori dimensioni, un quadro di regole comuni improntato al raggiungimento, ove possibile, di una intesa diretta tra Gestore aeroportuale ed Utenti. In particolare la Direttiva ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di provvedere, per gli aeroporti aventi un traffico annuo superiore ai 5 milioni di passeggeri, alla istituzione di:

- a) una procedura obbligatoria di consultazione tra il gestore e gli utenti affinché le modifiche da apportare ai diritti siano effettuate, ove possibile, con il consenso del gestore aeroportuale da un lato e degli utenti dall'altro,
- b) una Autorità di vigilanza indipendente cui ciascuna delle due parti possa rivolgersi in caso di disaccordo sulla revisione dei diritti aeroportuali.

³³ Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 concernente i diritti aeroportuali (GUUE 14.03.2009 L70/11) recepita nell'ordinamento italiano con il Decreto-Legge 24.01.2012, n. 1 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (GU n. 19 del 24.01.2012, suppl. ord. 18).

	Aeroporto	2001 - D.M. 140T 2001						2013 - Valori da Contratto di programma (CdP)/ D.M. 7 febbraio 2013 post decurtazione 75% canone concessorio per aeroporti senza CdP						Variazione percentuale 2013 rispetto a 2001					
		Diritti di approdo e partenza		Diritti di approdo e partenza		Diritto di imbarco		Diritti di approdo e partenza		Diritti di approdo e partenza		Diritto di imbarco		Diritti di approdo e partenza		Diritti di approdo e partenza		Diritto di imbarco	
		voli a destin. INTRA UE		voli a destin. Extra UE		Intra UE	Extra UE	voli a desin. INTRA UE		voli a desin. Extra UE		Intra UE	Extra UE	voli a desin. intraeuropei		voli a desin. europei		Intra UE	Extra UE
		prime 25 tonnn	tonn successive	prime 25 tonnn	tonn successive			prime 25 tonnn	tonn succ.	prime 25 tonnn	tonn succ.			prime 25 tonnn	tonn succ.	prime 25 tonnn	tonn succ.		
Aeroporti con contratto di programma	Bari	0,81	1,21	2,15	2,69	3,77	8,25	1,15	1,73	2,44	3,05	4,77	7,59	42%	43%	13%	13%	27%	-8%
	Bologna	1,61	2,20	2,15	2,69	6,46	8,25	2,71	4,09	3,89	4,86	6,99	8,59	68%	86%	81%	81%	8%	4%
	Brindisi	0,91	2,69	2,15	2,69	4,18	8,25	2,06	3,11	4,91	6,13	3,67	6,64	126%	16%	128%	128%	-2%	-20%
	Linate	1,46	2,02	2,15	2,69	5,89	8,25	5,13	5,13	6,16	6,16	12,62	15,78	251%	154%	187%	129%	144%	91%
	Malpensa	1,63	2,14	2,15	2,69	6,25	8,25	3,37	3,37	4,04	4,04	12,62	15,78	107%	57%	88%	50%	102%	91%
	Napoli ⁹	1,16	1,87	2,15	2,69	5,22	8,25	1,64	1,805	2,965	2,71	6,73	10,015	42%	-4%	38%	1%	29%	21%
	Palermo ³	0,90	1,35	2,15	2,69	4,23	8,25	1,475	2,225	3,11	3,815	9,23	12,27	63%	65%	45%	42%	118%	49%
	Pisa	1,58	1,92	2,15	2,69	5,99	8,25	1,82	2,74	2,5	3,13	7,31	8,38	16%	43%	16%	16%	22%	2%
	Alghero	0,87	1,33	2,15	2,69	3,98	8,25	0,81	1,23	2	2,5	3,69	7,66	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%
	Ancona	1,12	1,63	2,15	2,69	4,85	8,25	1,09	1,59	2,11	2,63	4,75	8,07	-2%	-2%	-2%	-2%	-2%	-2%
	Bergamo	1,57	2,06	2,15	2,69	5,42	8,25	1,48	1,95	2,04	2,54	5,13	7,8	-6%	-6%	-5%	-6%	-5%	-5%
	Bolzano	1,29	1,74	2,15	2,69	5,01	8,25	1,31	1,77	2,19	2,74	5,1	8,4	2%	2%	2%	2%	2%	2%
	Brescia	0,86	2,40	2,15	2,69	4,29	8,25	0,85	2,37	2,13	2,66	4,23	8,15	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%
	Cagliari	0,86	1,25	2,15	2,69	3,82	8,25	0,79	1,14	1,97	2,46	3,49	7,54	-8%	-9%	-8%	-9%	-9%	-9%
	Catania	1,04	1,46	2,15	2,69	4,60	8,25	0,96	1,36	2	2,49	4,26	7,65	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%	-7%
	Cuneo	0,84	1,51	2,15	2,69	4,03	8,25	0,83	1,48	2,12	2,65	3,97	8,13	-1%	-2%	-1%	-1%	-1%	-1%
	Firenze	1,72	2,38	2,15	2,69	6,82	8,25	1,72	2,38	2,16	2,69	6,82	8,26	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Forlì	1,10	1,75	2,15	2,69	6,66	8,25	1,1	1,75	2,16	2,7	6,68	8,27	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Genova	1,21	1,66	2,15	2,69	5,06	8,25	1,18	1,62	2,1	2,62	4,94	8,05	-2%	-2%	-2%	-3%	-2%	-2%
	Grosseto	1,14	2,51	2,15	2,69	6,82	8,25	1,15	2,53	2,17	2,71	6,88	8,32	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	Lamezia	0,95	1,46	2,15	2,69	4,44	8,25	0,89	1,37	2,03	2,53	4,18	7,77	-6%	-6%	-6%	-6%	-6%	-6%

Olbia	0,95	1,36	2,15	2,69	4,29	8,25	0,91	1,29	2,05	2,56	4,08	7,86	-5%	-5%	-5%	-5%	-5%	-5%
Parma	0,93	2,09	2,15	2,69	4,13	8,25	0,9	2,03	2,1	2,62	4,02	8,03	-3%	-3%	-2%	-3%	-3%	-3%
Perugia	0,84	2,69	2,15	2,69	4,34	8,25	0,92	2,08	2,14	2,68	4,11	8,21	9%	-23%	0%	0%	-5%	0%
Pescara	0,83	1,23	2,15	2,69	3,87	8,25	0,78	1,17	2,03	2,54	3,66	7,79	-6%	-5%	-6%	-6%	-6%	-6%
R.Calabria	0,84	1,20	2,15	2,69	3,72	8,25	0,72	1,02	1,85	2,3	3,19	7,07	-14%	-15%	-14%	-14%	-14%	-14%
Rimini	1,70	2,69	2,15	2,69	8,01	8,25	1,73	2,73	2,19	2,73	8,13	8,38	2%	2%	2%	1%	2%	2%
Ciampino ^b	1,55	2,39	2,15	2,69	8,01	8,25	1,54	2,38	2,14	2,67	7,95	8,19	-1%	-1%	0%	-1%	-1%	-1%
Fiumicino ^b	1,26	1,92	2,15	2,69	5,63	8,25	1,21	1,84	2,07	2,58	5,41	7,92	-4%	-4%	-4%	-4%	-4%	-4%
Trieste	1,17	1,61	2,15	2,69	4,70	8,25	1,14	1,57	2,09	2,61	4,57	8,02	-3%	-3%	-3%	-3%	-3%	-3%
Siena	1,03	1,45	2,15	2,69	4,49	8,25	0,85	1,2	1,78	2,23	3,72	6,84	-17%	-17%	-17%	-17%	-17%	-17%
Torino	1,58	1,85	2,15	2,69	5,78	8,25	1,54	1,8	2,1	2,63	5,65	8,06	-2%	-3%	-2%	-2%	-2%	-2%
Treviso	2,15	2,69	2,15	2,69	8,21	8,25	2,18	2,72	2,18	2,72	8,3	8,34	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Venezia ^b	1,69	2,15	2,15	2,69	6,87	8,25	1,66	2,11	2,11	2,64	6,73	8,09	-2%	-2%	-2%	-2%	-2%	-2%
Verona	1,30	1,86	2,15	2,69	6,04	8,25	1,24	1,68	2,12	2,65	-	-	-4%	-10%	-1%	-1%	-	-

Tabella 17. Evoluzione dei diritti di approdo/partenza e imbarco negli aeroporti italiani (2001-2013)

Note:

^{a)} Per gli aeroporti di Napoli e Palermo al 2013 si è effettuato la media delle tariffe tra Stagione Invernale e stagione estiva.

^{b)} I nuovi corrispettivi legati al contratto di programma degli aeroporti di Roma (Fiumicino e Ciampino) sono entrati in vigore dal 1 marzo 2014. Per l'aeroporto di Venezia i nuovi corrispettivi da contratto di programma sono entrati in vigore a partire dal 15 Aprile 2014.

Al riguardo appare utile citare quanto rilevato dalla “Indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano” svolta dalla IX Commissione della Camera e conclusasi il 30 novembre 2009; in tale documento venivano, tra l’altro, segnalate le principali novità introdotte dalla Direttiva ed in particolare veniva evidenziato che

- *“Il principio di consultazione si applica sia con riferimento alla determinazione delle tariffe sia con riferimento alle nuove infrastrutture”;*
- *“per quanto riguarda le infrastrutture, la direttiva prevede una consultazione tra gestore aeroportuale e vettori prima che siano approvati piani relativi a nuovi progetti di infrastruttura, riconoscendo in tal modo a livello normativo un’esigenza che è stata evidenziata in più occasioni dai vettori nel corso dell’indagine conoscitiva.”*
- *“La direttiva, infine, interviene anche in merito ai servizi, prevedendo che, in relazione al livello effettivo dei diritti aeroportuali riscossi, il gestore dell’aeroporto e i vettori possano concludere un accordo sul livello qualitativo dei servizi prestati dall’aeroporto. Differenziazioni qualitative o quantitative dei servizi, anche riferite a parti specifiche dell’aeroporto, possono essere correlate a una differenziazione dell’ammontare dei diritti aeroportuali. In ogni caso l’accesso ai servizi di livello superiore deve essere regolato sulla base di criteri trasparenti e non discriminatori.”*
- *“La liberalizzazione del sistema tariffario potrebbe, di per se stessa, essere sufficiente ad assicurare che il mantenimento e lo sviluppo degli scali di dimensione intermedia sia definito sulla base di criteri rigorosi di sostenibilità economica e di efficienza nella gestione dei singoli aeroporti, che si traduca in una effettiva capacità di attrazione e assorbimento del traffico aereo.”*

La Direttiva è stata poi recepita nell’ordinamento italiano con il D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012 convertito con legge 20.3.2012 n. 27, che agli artt. 71 –oltre ad istituire la figura dell’Autorità di vigilanza - definisce le modalità di determinazione diritti aeroportuali sulla base di una “consultazione” tra le parti; va rilevato peraltro come il citato Decreto Legge non abbia limitato la procedura obbligatoria di consultazione ai soli aeroporti aventi un traffico annuo superiore ai 5 milioni di passeggeri.

I predetti principi comunitari hanno pertanto innovato profondamente il quadro normativo nazionale in materia di regolazione tariffaria nel settore aeroportuale, ponendo le basi per un superamento del quadro normativo precedente, nella misura in cui viene ora deputata ad una dinamica negoziale (tra Gestore e Utenti) la definizione di aspetti rilevanti e tra loro correlati - quali sviluppo del traffico, qualità dei servizi, progetti di nuove infrastrutture, livelli dei diritti aeroportuali - che precedentemente avveniva per via autoritativa e prevalentemente per obiettivi di pianificazione.

4 Il settore autostradale

Il settore autostradale in Italia sopporta la parte predominante del traffico merci e passeggeri, in parte anche a causa della dispersione del tessuto produttivo. Secondo la Commissione europea³⁴, in Italia nel 2011 si è mosso su ruote il 94,2% del traffico passeggeri e il 90% del traffico merci, ben al di sopra della media europea (91,4% per il traffico passeggeri e 72,7% per le merci), e la sua dimensione economica nel 2009 è stata valutata pari al 3,1% del PIL. Questa specificità lo rende particolarmente vulnerabile ai periodi di recessione economica.

³⁴ EU, *Transport in figures*, statistical pocketbook 2013.

Il settore si caratterizza per l'assenza di grandi economie di scala, fatto che permette la frammentazione geografica della rete e l'assegnazione dei tratte a diversi operatori. Allo stesso tempo, però, il nostro paese è stato, sin dagli inizi del '900 un innovatore del settore (con l'introduzione, ad esempio, del sistema "Telepass") ed il primo, insieme alla Germania, a sviluppare una valida ed estesa infrastruttura autostradale.

A livello europeo, il quadro del settore si presenta notevolmente variegato, sia in termini di dimensioni di rete, sia in fatto di regolamentazione. In alcuni paesi le concessioni sono affidate ad imprese private, mentre in altri le autostrade sono ancora gestite da concessionarie di proprietà pubblica. Anche il sistema di finanziamento dell'infrastruttura autostradale è diversificato, e comprende pedaggi, abbonamenti periodici o altre fonti di finanziamento legate al sistema di imposizione fiscale (nello specifico, le accise sul carburante).

4.1 Il settore autostradale europeo

Nel 2012 (Tabella 18) la rete autostradale europea si estende per oltre 77000 km, oltre la metà dei quali distribuiti in Spagna (con 14701 km), Germania (13879 km) e Francia (11412 km). L'Italia con i suoi 6668 km rappresenta circa l'8,5% della rete europea. La rete autostradale britannica si limita invece a soli 3685 km.

Paesi	km di autostrade 2012	Paesi	km di autostrade 2012
Belgio	1763	Lussemburgo	152
Bulgaria	541	Ungheria	1273
Rep. Ceca	1381	Olanda	2631
Danimarca	1128	Austria	2177
Germania	13879	Polonia	1365
Estonia	124	Portogallo	2988
Irlanda	663	Romania	550
Grecia	1690	Slovenia	769
Spagna	14701	Slovacchia	631
Francia	11412	Finlandia	790
Croazia	1254	Svezia	1891
Italia	6668	Regno Unito	3685
Cipro	257	Norvegia	935
Lituania	309	Svizzera	1419
Turchia	2127	ex Jugoslavia	259
TOTALE			77670

Tabella 18. Estensione rete autostradale per paese europeo
Fonte: dati Eurostat 2012

Nel 1970 l'Europa contava circa 15 mila km di autostrade e l'Italia rappresentava, con i suoi 3913 km, oltre il 25% del totale autostradale, seconda solamente alla Germania (4461 km) (Figura 14).

Nel 1980 la rete autostradale europea è aumentata a 28000 km e l'Italia ha raggiunto i 5900 km (praticamente oltre 80% della rete attuale); sono probabilmente gli anni di maggior sviluppo della nostra rete: il sistema autostradale italiano e tedesco insieme rappresentano quasi il 50% della rete autostradale europea.

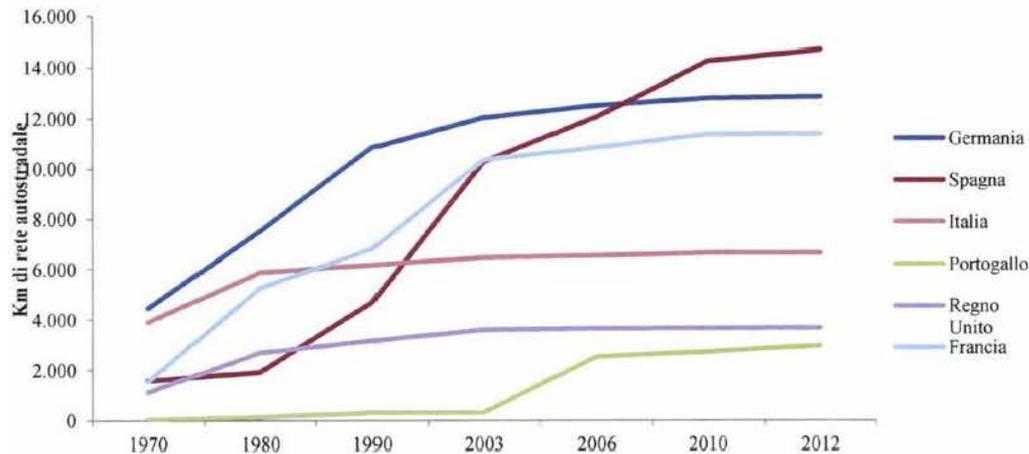


Figura 14. Evoluzione rete autostradale europea
Fonte: dati Eurostat 2012

La grande crescita che la nostra rete autostradale, insieme a quella tedesca e francese, hanno avuto negli anni settanta spiega il rallentamento di tale crescita degli ultimi anni rispetto a paesi come Spagna e Portogallo. Tuttavia, a differenza della Germania o della Francia che hanno mantenuto una crescita regolare almeno fino agli anni 2000, il sistema autostradale italiano ha subito una forte frenata nel suo sviluppo già nel 1980, rimanendo di fatto immutato dal 1980 ad oggi.

Tale rallentamento ha avuto conseguenze in termini della congestione della rete autostradale, come rilevato dal confronto tra la lunghezza della rete e la percentuale di autovetture che circolano oggi nelle nostre autostrade (Figura 15). Se, infatti, la nostra rete autostradale costituisce attualmente circa il 9% della rete europea, in termini di autovetture che la percorrono raggiunge il 15% delle vetture che attraversano l'intera rete autostradale europea, con un tasso di densità autostradale tra i più bassi d'Europa, segnalando così problematiche di congestione della rete. L'Italia, con 1,80 km di rete autostradale ogni 10.000 autovetture, resta al di sotto della media europea (3,4 km per 10000 autovetture) e lontana dai valori di Spagna (6,53), Francia (3,58) e Germania (2,99), evidenziando così rischi di congestione del traffico autostradale non solo superiori alla media europea, ma anche rispetto ai soli paesi con strutture autostradali di rilievo (Spagna, Germania, Francia): paragonate a quelle spagnole, le nostre autostrade vedono circolare più del doppio delle vetture per km di autostrada.

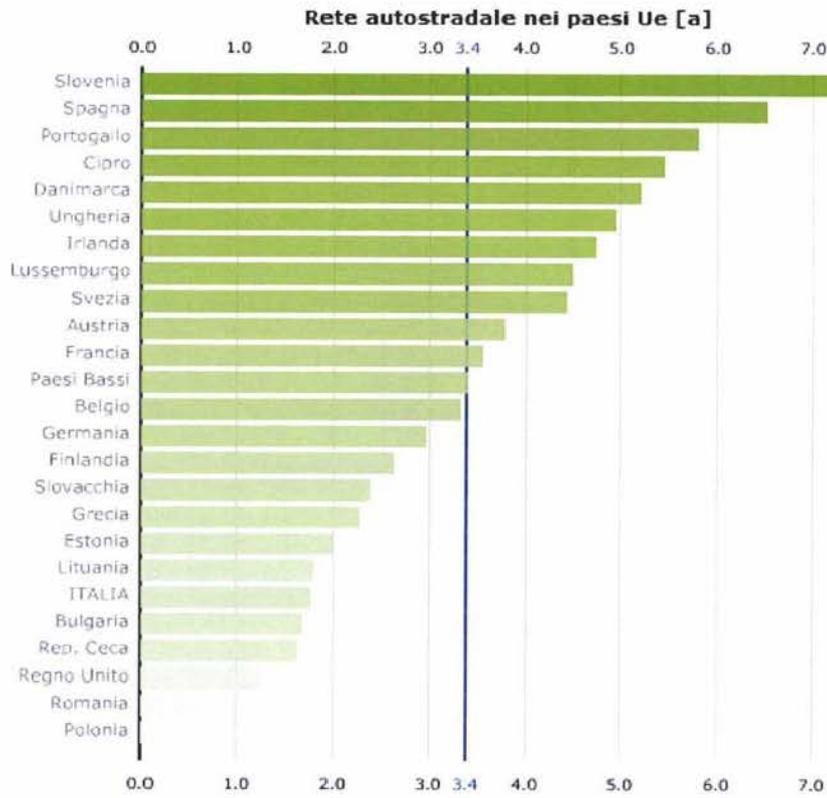


Figura 15. Congestione rete autostradale in Europa
 Fonte: dati Istat 2013

In conclusione, se in molti paesi europei l'estensione della rete autostradale è stata adeguata al trend evolutivo del traffico, in Italia questo non è avvenuto con la conseguenza che le attuali dotazioni infrastrutturali rispetto alla domanda di traffico risultano inferiori alla media europea.

Diverso, per il nostro paese, è il dato riguardante il rapporto tra i km di autostrade e l'estensione del territorio nazionale (Figura 16) in base al quale l'Italia si posiziona appena sopra la media europea di 20 km di autostrade ogni 1000 km quadri di superficie. Questo dato merita comunque una considerazione riguardo la conformazione geografica del nostro paese. Essendo infatti il nostro territorio una penisola "stretta e lunga", la superficie quadrata è minore di quella di molti paesi con conformazioni più omogenee e regolari (quali ad esempio Francia e Spagna) e che quindi con la stessa metratura di autostrada coprono una superficie maggiore.

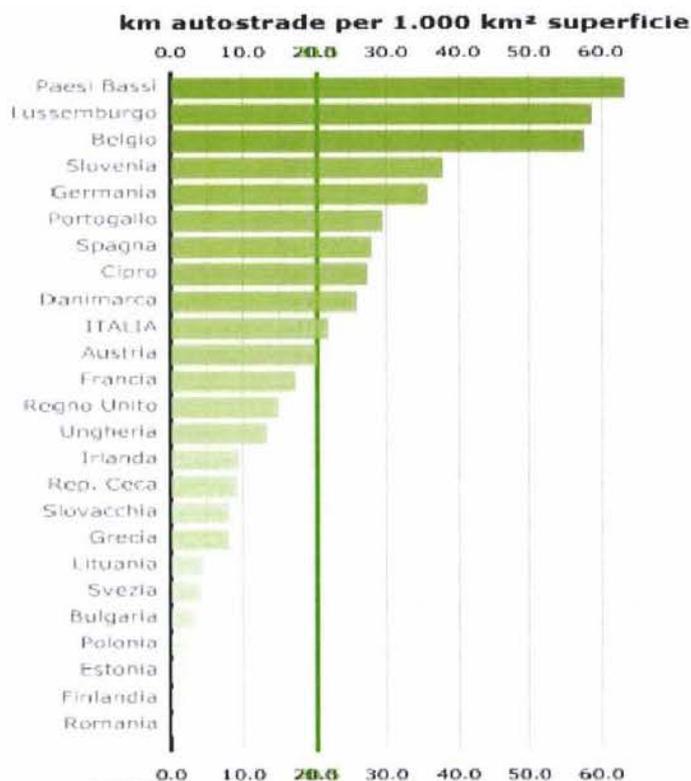


Figura 16. Concentrazione rete autostradale in Europa

Fonte: dati Istat 2013

Nel panorama europeo si può riscontrare una notevole varietà a livello di regolazione tariffaria. Alcuni paesi, tra cui l'Italia, hanno adottato il principio del "chi usa paga", stabilendo il finanziamento delle autostrade per gran parte a carico dei soli utilizzatori finali (attraverso i pedaggi). Altri paesi invece hanno concesso l'utilizzo delle autostrade gratuitamente o finanziato il settore con imposte quali ad esempio le accise sul carburante. Infine, ultimamente si è diffuso nei paesi del centro Europa l'uso delle cosiddette vignette: abbonamenti periodici per l'uso dell'autostrada.

In Germania le autostrade sono sempre state gratuite; la loro costruzione e manutenzione sino al 2005 è stata finanziata vincolando parte del gettito fiscale. Nel 2005 è stata introdotta la prima tariffa a pedaggio esclusivamente per i mezzi con peso superiore a 3,5t. La tariffa è proporzionale al peso, agli assi e ai km percorsi; la valutazione avviene tramite sistema GPS e pagamento è elettronico, non esistono quindi caselli e stazioni di pedaggio. La riscossione è stata affidata con bando pubblico a una società privata con un costo pari al 17% del gettito. I ricavi di tali pedaggi sono utilizzati esclusivamente per la gestione e la manutenzione delle autostrade. La tariffazione applicata ai soli mezzi pesanti ha però avuto effetti distorsivi, spostandone il traffico sulle strade statali gratuite.

Nel Regno Unito la gestione della rete autostradale è affidata a una società pubblica e finanziata con fondi statali; tuttavia, per la costruzione è stato, in alcuni casi, utilizzato anche l'appalto a società private. Il governo britannico è stato il primo, a partire dal 1926, a realizzare il finanziamento delle autostrade tramite accise sul carburante. Oggi i fondi non provengono più da queste accise ma sono comunque derivanti da altre imposte sui veicoli; alcune analisi hanno mostrato che tali imposte, per quanto concerne i veicoli leggeri, garantiscono allo stato circa quattro volte i fondi necessari al sistema autostradale, mentre per i veicoli pesanti non riescono a coprire i costi. Si sta pensando quindi di inserire, come negli altri paesi anglosassoni una tariffa sui mezzi pesanti.

La Spagna ha dato il via alla costruzione della propria rete autostradale molto in ritardo rispetto ai principali paesi europei (la prima autostrada in Spagna venne inaugurata solo nel 1963). Nonostante questo, oggi la Spagna possiede la più lunga rete autostradale europea, con oltre 16000 km di rete. Inoltre la Spagna è riuscita a organizzare un sistema di gestione e regolamentazione chiaro ed efficiente che, allo stato attuale costituisce un punto di riferimento nella gestione delle concessioni e nel rapporto con le imprese concessionarie. Ogni concessione, sia essa di pura manutenzione o di costruzione, viene assegnata con gara pubblica regolamentata dalla "legge sui contratti del settore pubblico"; anche la durata delle concessioni è determinata per legge: 40 anni nel caso di costruzione e 20 nel caso di sola manutenzione e gestione; tali durate sono state solo raramente prolungate. La rete è principalmente pubblica, tranne alcune tratte a pagamento in determinate regioni.

La Francia possiede circa 10.000 Km di rete autostradale, di cui circa l'80% a pedaggio (una quota simile a quella italiana). Come avviene in Italia, i piani finanziari sono rivisti ogni 5 anni e gli aumenti si attestano per legge allo 0,7 dell'inflazione. Tuttavia, diversamente dal sistema italiano, non sono previsti incentivi per la qualità del servizio. Le autostrade in Svizzera sono gestite e mantenute dai governi regionali (i cantoni); il finanziamento arriva per buona parte dalle imposte sul carburante (il 70% di queste è destinato al sistema autostradale) e dal pagamento dei pedaggi dei mezzi pesanti; gli autoveicoli invece pagano una quota minima annuale (la "vignetta", valida 14 mesi). Anche in Austria è entrato in vigore il sistema delle vignette sia per i mezzi pesanti sia per i mezzi leggeri.

All'interno dei paesi che adottano un sistema almeno parzialmente privato nella gestione della rete autostradale, è possibile operare un'ulteriore distinzione, che riguarda la quota di rete a pagamento rispetto a quella gratuita. L'aspetto è rilevante in quanto da un lato la scelta di mantenere l'utilizzo delle autostrade gratuite, finanziandole con il solo gettito statale, è stata criticata dall'Unione Europea perché contro il principio del "chi usa paga", dall'altro lato l'introduzione del pedaggio ha diminuito il traffico autostradale dei mezzi interessati, creando quindi una distorsione nell'utilizzo dell'autostrada.

Per quanto riguarda i km di autostrade a pedaggio e il numero di società concessionarie che si dividono queste tratte nei 21 paesi membri ASECAP³⁵ (Tabella 19), alcuni paesi (tra i quali Spagna e Norvegia) presentano una rete a pedaggio notevolmente frammentata, mentre in altri (ad esempio la Germania) vi è un solo ente a occuparsene.

³⁵ L'Association Européenne des Concessionnaires d'Autoroutes et d'ouvrages à Péage, è l'ente ufficiale europeo che riunisce tutte le concessionarie che gestiscono tratte autostradali a pedaggio. Oggi l'ASECAP raccoglie oltre 46000 km di autostrade presenti in 21 differenti stati.

Paese	Numero concessionari	Km a pedaggio	Km a pedaggio/Km totali
Austria	3	2177,4	100%
Croazia	4	1250,7	100%
Danimarca	2	34	3%
Spagna	34	3404,01	23%
Francia	23	8891,1	78%
Grecia	8	1658,5	100%
Ungheria	5	1111,4	97%
Irlanda	9	337	51%
Italia	26	5714,5	86%
Norvegia	38	935	100%
Olanda	1	20	1%
Polonia	4	468	34%
Portogallo	7	1719,7	58%
Regno Unito	1	42	
Serbia	1	603	
Slovenia	1	607	79%
Marocco	1	1416	
Slovacchia	1	631,1	100%
Rep. Ceca	1	1381,4	100%
Germania	1	13999	100%
Russia	2	75,1	

Tabella 19. Estensione autostrade a pedaggio e numero concessionari in Europa

Fonte: dati ASECAP e Eurostat 2013

La tabella mostra una grande varietà di soluzioni scelte; tra i paesi che hanno scelto di utilizzare il pedaggio, alcuni hanno adottato questa soluzione per tutta la rete (Austria, Croazia, Grecia, Norvegia, Germania, Slovacchia e Rep. Ceca) o per buona parte (Ungheria, Italia, Slovenia, Francia), altri (tra cui la Spagna) invece solo per alcune tratte. I paesi che hanno scelto di utilizzare solo alcune tratte a pedaggio hanno però riscontrato un problema di uguaglianza del servizio; ad esempio in Spagna vi sono regioni le cui autostrade sono gratuite (sovvenzionate, quindi, dallo stato) e altre dove sono invece a pagamento, generando in tal modo disequilibri a livello sociale. Poiché ogni paese sovvenziona le autostrade in maniera differente (ad esempio solo su alcune tratte), è possibile confrontare i dati rapportando i ricavi totali ai chilometri di autostrada su cui questi vengono incassati (Figura 17).

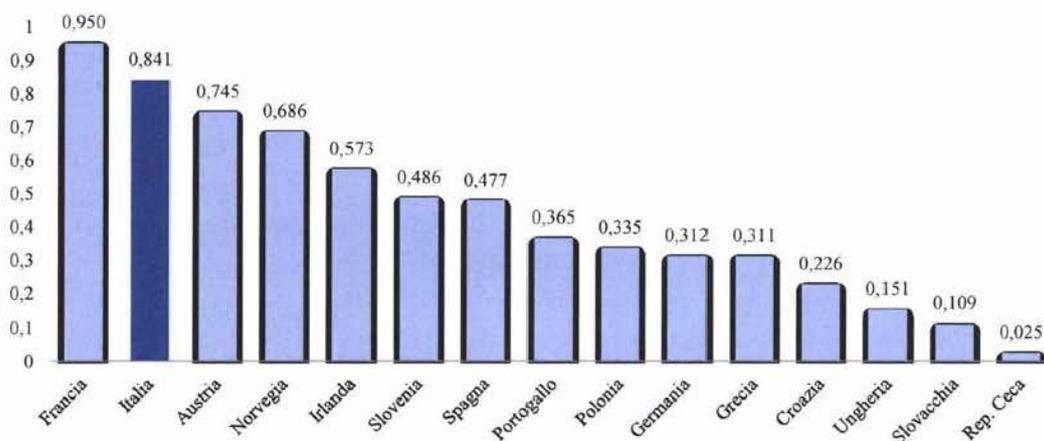


Figura 17. Ricavi da pedaggio su km di tratta a pedaggio in Europa (mln€/km)

Fonte: dati ASECAP 2013

Ad eccezione dell'Olanda, la cui rete a pedaggio è di soli 20km e che presenta un ricavo medio da pedaggio pari a 1,338 mln€/km, i due paesi con il più alto tasso di ricavo per km sono Francia e Italia, con oltre 800mila euro per chilometro di autostrada. Da notare come questi due paesi utilizzino un metodo tariffario molto simile.

4.2 Il sistema autostradale italiano

L'Italia oggi conta circa 6.700 km di autostrade di cui oltre l'85% affidati in gestione a società concessionarie, la restante parte è in carico ad Anas. Le società concessionarie che gestiscono i circa 5700 km sono 25 (Tabella 20). Tra tutte spicca, per numero di chilometri gestiti, Autostrade per l'Italia, che da sola controlla oltre il 50% della rete in concessione. Anche se la nostra rete risulta in apparenza molto frammentata, molte di queste concessionarie sono sotto il controllo di tre grandi gruppi: Atlantia (che controlla oltre il 60% delle autostrade), il Gruppo Gavio e gli enti pubblici (per lo più regioni ed enti locali).

CONCESSIONARIA	KM	CONCESSIONARIA	KM
Atlantia	2964,6	Gruppo Gavio	1212,1
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2854,6	Torino-Milano (SATAP A4) S.p.A.	127
Società Italiana Traforo Monte Bianco	5,8	Autostrada Torino –Savona S.p.A.	130,9
Raccordo autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	Torino-Alessandria-Piacenza (SATAP A21) S.p.A.	164,9
Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2	Autostrade dei Fiori S.p.A.	113,3
Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	Parma-La Spezia (Autocamionale della CISA) S.p.A.	101
		Autostrada Ligure-Toscana (SALT) S.p.A.	154,9
		BRE.BE.MI	62,1
		Soc. Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.	67,4
		Asti – Cuneo S.p.A.	39,5
		ATIVA S.p.A.	155,8
		Trafo del Frejus (SITAF) S.p.A.	82,5
		Società Italiana Traforo San Bernardo	12,8
Autostrade in concessione a enti pubblici o concessionarie minori	KM	Autostrade in gestione diretta ANAS non pedaggiate	KM
Autovie Venete S.p.A.	193,2	A90 Grande Raccordo Anulare di Roma	68,2
Aut. Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	189	A91 Roma-Fiumicino	17,4
Autostrada del Brennero S.p.A.	314	A3 Salerno- Reggio Calabria	442,9
Autostrade Centro Padane S.p.A.	88,6	A29 Palermo-Mazara del Vallo e diramazione Punta Raisi	118,8
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	A29 Dir. Alcamo-Trapani e diramazione per Birgi	50
Società Autostrada Tirrenica (SAT) S.p.A.	40	A19 Palermo-Catania	192,8
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1	A19 Diramazione Via Giarfar	5,2
Consorzio Autostrade Siciliane	298,4	A29 Racc. Bis-Raccordo per Via Belgio	5,6
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	A18 Dir-Catania Nord-Catania Centro	3,7
		Catania-Siracusa	49,2
TOTALE	1657,8	TOTALE	953,8

Tabella 20. Rete gestita dalle concessionarie italiane

Fonte: dati bilancio Atlantia 2013 NARS ANAS

Di questi quasi 5700 chilometri affidati in concessione, secondo i dati più recenti a disposizione (Tabella 21), circa il 27% (1581,3 Km) è a 3 corsie per senso di marcia e il resto (4030 Km, circa il

70%) a 2 corsie, salvo pochi chilometri a 4 corsie per senso di marcia (77,5 km). Rispetto al 2002, gli investimenti per l'ampliamento della rete hanno comportato l'inserimento di circa 100km di tratta a 3 corsie e 20 km tratta a 4 corsie, oltre alla conversione di circa 60 km di tratte a due corsie in tratte a 4.

	Rete in esercizio 2002	Rete in esercizio 2012
4 corsie per senso di marcia	0 km	77,5 km
3 corsie per senso di marcia	1478,4 km	1581,3 km
2 corsie per senso di marcia	4089,5km	4030,3 km
TOTALE	5568	5689,1

Tabella 21. Numero di corsie nelle autostrade italiane

Fonte: dati AISCAT 2002-2012

Lungo la nostra rete autostradale si trovano tre trafori internazionali (Monte Bianco, Brennero, Frejus, San Bernardo) per una lunghezza di circa 25 km, oltre 630 gallerie di lunghezza superiore a 100 m e 1555 tra ponti e viadotti che rappresentano quasi il 20% dell'intera rete. Si trovano inoltre 241 aree di parcheggio 485 stazioni per l'esazione del pedaggio e oltre 4000 porte. La rete in concessione è formata da 8208 km di pavimentazione fonoassorbente, 791 km di barriere antirumore e 625 impianti fotovoltaici che producono 12279 MWh; la viabilità è garantita da 1874 addetti e 4266 mezzi di manutenzione invernale. Il sistema autostradale italiano presenta un'estensione inferiore a quella di altre tipologie di trasporto come ad esempio la rete ferroviaria, lunga quasi 17.000 km, o la rete stradale, che arriva a 30mila km. Tuttavia, per il suo ruolo di collegamento e la possibilità di percorrere lunghe tratte con mezzi privati, la rete autostradale è l'infrastruttura più utilizzata di tutto il sistema di trasporto: si stima che il mezzo passeggeri prevalente sia nel 70% dei casi l'automobile; la percentuale scende al 47% per il trasporto merci dove si piazza comunque al primo posto.

Dalla nascita delle autostrade sino al 2010 il traffico autostradale ha conosciuto una crescita costante dovuta all'aumento del numero di vetture presenti e al miglioramento delle condizioni economico-sociali del nostro paese. I tassi di crescita positivi (Figura 18) hanno riguardato sia i veicoli leggeri sia i mezzi pesanti, passando da un totale di circa 50 miliardi di veicoli-km nel 1993 agli oltre 75 miliardi di veicoli-km nel 2002; la crescita è quindi continuata sino agli 83 miliardi di veicoli-km nel 2007. Negli anni più recenti tuttavia si è assistiti a un'inversione di tendenza: successivamente al 2007, il volume di traffico ha presentato un trend decrescente, che ha riportato i valori ai livelli degli anni 2000.

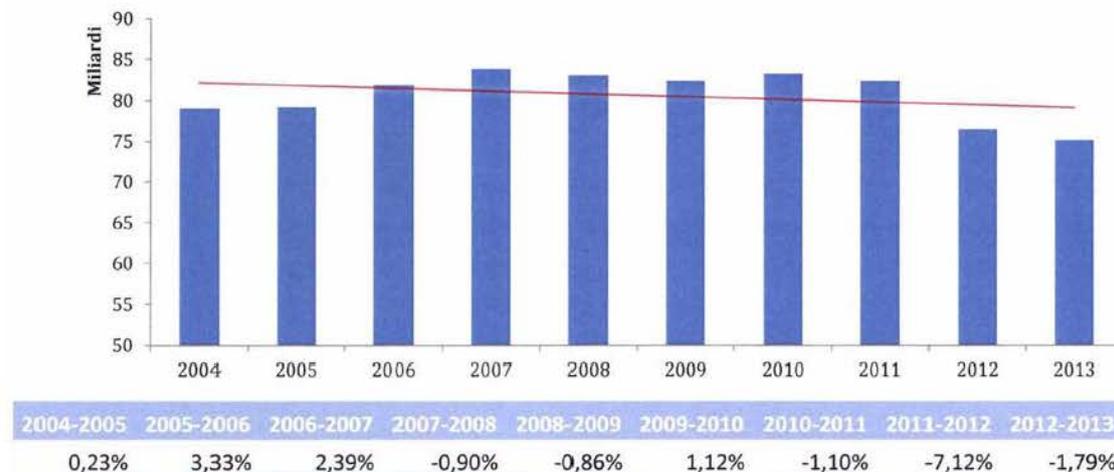


Figura 18. Volumi di traffico sulle tratte a pedaggio

Fonte: dati AISCAT 2012

Tale diminuzione è stata in buona parte attribuibile ai mezzi pesanti (il cui traffico tra il 2007 e il 2013 ha registrato una riduzione di quasi il 20%), che hanno riflettuto la flessione del trasporto merci causato dalla recessione economica (Figura 19).

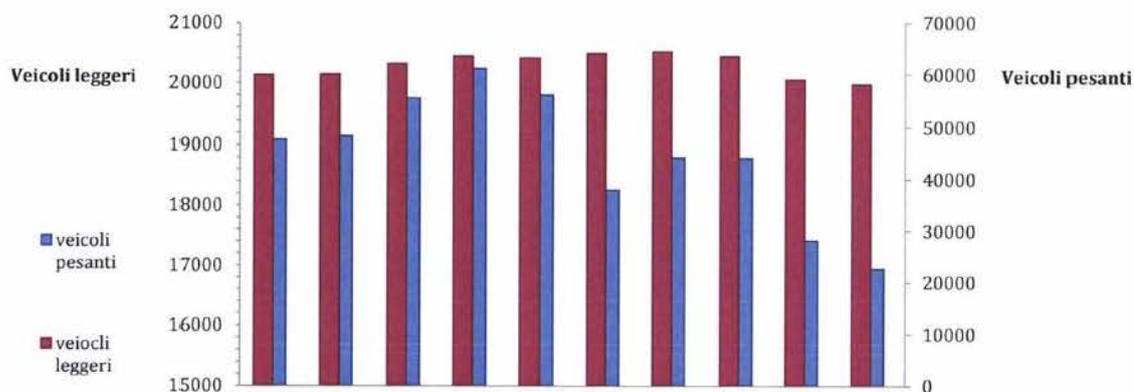


Figura 19. Volumi di traffico per tipologia di veicolo

Fonte: dati NARS, 2012

All'aumento del traffico autostradale non si è però affiancato un aumento infrastrutturale, che (Figura 20) è rimasto pressoché stabile dagli anni 80 ad oggi.

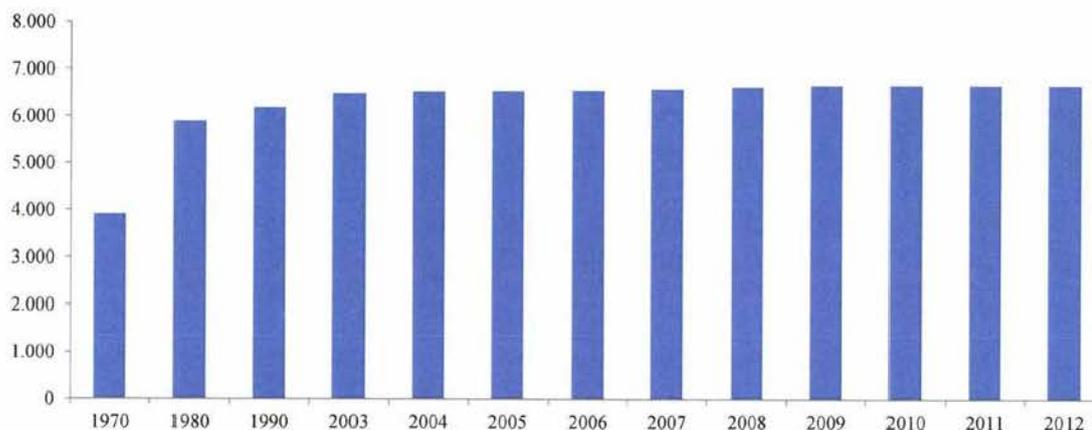


Figura 20. Crescita infrastrutturale rete autostradale italiana (km)

Fonte: dati Eurostat, 2013

La rete autostradale italiana è dunque passata dai 4000 km negli anni Settanta ai 6480 km attuali, con un incremento del +62%, che però è inferiore a quello fatto registrare dal volume del traffico autostradale, passato da poco più di 10 miliardi di km percorsi ad oltre 70 miliardi di km, con un incremento del +700%. In Italia, la realizzazione di nuove autostrade si è di sostanzialmente arrestata nei primi anni ottanta, dopo che erano stati garantiti validi collegamenti sulla direttrice Napoli-Roma-Bologna-Milano, lungo l'asse Torino-Venezia e lungo la costiera adriatica, ma lasciando in dotazione collegamenti incompleti, del tutto mancanti (in Sicilia e Sardegna) o affetti da colli di bottiglia.

4.3 Aspetti di interesse regolatorio

4.3.1 Concessioni autostradali

L'Italia ha storicamente gestito la rete autostradale attraverso l'uso delle concessioni. La prima concessione italiana avvenne con la costruzione della prima autostrada, la "Milano-Laghi", per la quale venne inizialmente prevista una concessione per l'esazione di un pedaggio stabilito dallo Stato per la durata di 50 anni. Si decise inoltre la divisione degli utili derivanti tra Stato e gestori privati. La concessione e gestione delle successive autostrade venne disciplinata dalla legge n. 463 del 1955 che prevedeva il principio dell'autofinanziamento di ogni autostrada; in deroga al principio venivano comunque previsti contributi statali per un massimo del 40%. Nel 1961 la legge n.729, per sostenere la crescita del settore introdusse una nuova disciplina che prevedeva un ruolo ancor maggiore dello Stato con l'assegnazione di molti appalti all'IRI. In accordi successivi tra Anas e la società Autostrade si stabilì inoltre il primo prolungamento delle concessioni sino al 2003.

Da questo momento sino agli anni 90 le concessionarie ricevettero proroghe sulle concessioni esistenti, senza ricorso ad alcuna gara pubblica, giustificati solo dall'esigenza di realizzare nuovi investimenti. La situazione cambiò con la decisione di privatizzare la società Autostrade la cui concessione fu estesa fino al 2038. Nel 1992 con la legge n. 498 il CIPE viene nominato quale istituzione avente il compito di attuare le riforme volte alla revisione delle concessioni in essere e delle tariffe del sistema autostradale. Vengono pertanto adottate una serie di direttive che sfoceranno nella delibera CIPE n. 319/1996, di cui si parlerà più avanti. In questo contesto per tentare di chiarire la legislazione si inserì anche la direttiva Costa-Ciampi che negava l'allungamento di concessione se non per rimborsi di contenziosi aperti e stabiliva al termine della concessione l'obbligo di gara. Tra il 1999 e 2000 vennero però rinnovate quasi tutte le concessioni. Un tentativo volto a conferire un nuovo assetto alle concessioni venne portato avanti con la legge n. 286/2006 a che istituì la "convenzione unica", comprendente in un unico testo gli atti convenzionali ed i successivi atti aggiuntivi adottati, con la quale vennero limitati gli incrementi tariffari in funzione degli investimenti effettivamente realizzati; furono, inoltre, previste clausole innovative in base alle quali, in caso di perdurante e grave inadempimento, si prevedeva la decadenza della concessione. Questo tentativo fu però contrastato, sia in sede giurisdizionale sia con denunce alla Commissione europea che comportarono l'avvio di una procedura di infrazione. L'infrazione comunitaria fu poi chiusa con l'approvazione *ex lege* delle convenzioni uniche sottoscritte nel 2007, a seguito dell'entrata in vigore della legge n.101/2008. Una successiva approvazione "in blocco" delle convenzioni stipulate tra il 2009 ed il 2010 si ebbe con la legge 191/2009.

Dall'elenco delle concessionarie italiane attualmente in vigore (Tabella 22), si può notare come la durata delle concessioni sia solitamente molto lunga e la scadenza in molti casi ancora lontana. Inoltre, fino alla fine degli anni '90 tutte le concessioni sono state periodicamente prorogate (generalmente senza bando di gara), giustificando i rinnovi con la necessità di effettuare nuovi investimenti e, quindi, di permettere il recupero del capitale necessario. Eccezione a questo scenario è l'Autostrada del Brennero per cui nell'Aprile del 2014 è scaduta la concessione e si è dunque aperta la procedura di gara per l'affidamento del servizio.