

"I Signori delle autostrade" di Giorgio Ragazzi

di Lorenzo Cattani

Recensione a: Giorgio Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 208, 18 euro (scheda libro)

I drammatici avvenimenti legati al crollo del "ponte Morandi" a Genova e le successive reazioni da parte del governo, che avrebbe dichiarato l'intenzione di revocare la concessione a Schemaventotto Spa, concessionario facente capo alla famiglia Benetton, hanno ridestato un intenso dibattito sul tema delle privatizzazioni e, più in generale, sul ruolo dello Stato nel nostro Paese e sui suoi compiti che il pubblico dovrebbe assumere in rapporto al mercato.

Si tratta di temi di grande rilevanza, a cui sono legate scelte che hanno una profonda valenza strategica, e che proprio per questo non possono essere affrontati in modo superficiale ed esclusivamente sull'onda dell'emotività. Una riflessione analitica sul tema non può prescindere da una comprensione dell'evoluzione storica che ha condotto ad una gestione essenzialmente privata della rete autostradale e da un bilancio di questa esperienza. In questo senso, il testo di Giorgio Ragazzi, *I Signori delle autostrade*, può dare un contributo prezioso, proponendo un'analisi dettagliata della storia della gestione della rete autostradale dagli anni Venti fino ai primi anni Duemila. Anche se il libro non è recente, essendo stato pubblicato nel 2008, ha tuttavia il merito di ricostruire con grande profondità gli eventi che hanno portato l'Italia all'attuale configurazione nella gestione delle autostrade. In questo articolo verranno discussi gli elementi principali che Ragazzi mette in luce, per poi trarre delle conclusioni generali su un possibile ruolo dello Stato nel nostro Paese.

Per capire appieno quali sono stati i principali cambiamenti nella gestione delle autostrade in Italia bisognerà tenere conto di due variabili: la presenza dello Stato nella gestione della rete autostradale e il criterio con cui viene stabilito il regime tariffario della stessa. La prospettiva storica che verrà tracciata nella prossima sezione cerca di leggere i principali cambiamenti alla luce di queste due variabili.

Autostrade in Italia: la prospettiva storica

La prima autostrada italiana fu costruita nel 1925 da una società a capitale privato. Negli anni successivi furono avviati altri progetti, ma come rileva Ragazzi l'euforia per l'espansione della rete autostradale da parte dei privati finì presto a causa delle perdite registrate da quasi tutte le concessionarie, soprattutto per lo scarso volume di traffico, che rendeva difficile maturare utili. È in questo momento che lo Stato riscatta anticipatamente le concessioni per salvare le aziende in difficoltà. Nel 1955, con la legge 463/1955 detta anche, "legge Romiti", vennero stanziati 100 miliardi di lire per la costruzione e la gestione delle nuove autostrade. Come ricorda Ragazzi, la legge Romiti prevedeva che l'autofinanziamento dovesse essere il criterio da seguire nella costruzione di nuove tratte; l'autore sostiene infatti che «i pedaggi dovevano essere fissati, per ciascuna concessionaria, a un livello tale da consentire la gestione in pareggio, secondo il piano finanziario sottostante la convenzione stipulata con la concessionaria». Vi era un importante impegno da parte statale sotto forma di contributi che coprissero fino al 40% dei costi di costruzione ma, cosa ancor più importante, «la legge n. 463/ 1955 prevedeva che l'eventuale eccedenza dei

ricavi da pedaggi rispetto al piano finanziario di convenzione venisse devoluta allo stato, a partire dal quinto anno di esercizio, con una deduzione del 10%». È altresì rilevante specificare che le concessioni ai privati venivano erogate con l'idea che, una volta ammortizzati i costi e maturato un "congruo profitto", i concessionari avrebbero dovuto restituire allo Stato la gestione delle autostrade. Fra i progetti inclusi nella legge Romiti vi erano, oltre ad alcuni raddoppi, la Brescia-Verona-Vicenza-Padova, la Napoli-Bari e, soprattutto, l'Autostrada del Sole. Nel 1956 venne raggiunta la prima convenzione fra l'Anas e la Società Autostrade, che l'IRI aveva creato nel 1950 con lo scopo di partecipare alla ricostruzione post-bellica, per la costruzione dell'Autostrada del Sole che verrà ufficialmente inaugurata 8 anni dopo, nel 1964.

Negli anni successivi il ruolo e le responsabilità dello Stato nella costruzione e nella gestione delle autostrade sarebbero aumentati. Con la legge 729/1961, nota anche come "piano Zaccagnini", vennero stanziati 1000 miliardi di lire con l'obiettivo di costruire 5mila km di nuove autostrade e superstrade. Come ricorda Ragazzi «quasi tutte le nuove concessioni avrebbero dovuto essere assegnate all'IRI. Venne introdotta una nuova disciplina, ispirata all'assunzione di un ruolo molto maggiore e diretto da parte dello stato, e a una progressiva deresponsabilizzazione delle concessionarie rispetto ai risultati finanziari della loro gestione». Parallelamente a ciò, la responsabilità di fissare le tariffe di pedaggio venne affidata al Ministero per i Lavori Pubblici, sottraendola alle singole concessionarie. Nel 1968 fu raggiunta un'altra convenzione fra Anas e Società Autostrade che portò l'IRI ad avere in gestione 2986 Km di autostrade, con la clausola che entro fine 2003 sarebbe stata ceduta gratuitamente allo Stato. In questo periodo le concessionarie finanziarono gli investimenti andando sostanzialmente a debito, poiché ogni forma di indebitamento prevista dal piano finanziario della concessionaria veniva garantita dallo Stato, cosa che portò naturalmente ad una forte crescita delle passività.

Negli anni seguenti si sarebbe aperto quel periodo di difficoltà che, dopo un tentativo di salvataggio condotto negli anni Ottanta, avrebbe condotto alla fine dell'IRI e all'inizio delle privatizzazioni degli anni Novanta. Per quanto riguarda le Autostrade la dinamica fu leggermente diversa, e tuttavia dal 1975 gli investimenti indubbiamente rallentarono. Per capire meglio il problema occorre analizzare ciò che successe a partire dalle rivalutazioni monetarie degli anni Settanta e Ottanta. L'autore afferma che

«nel 1976 e nel 1983 le concessionarie hanno enormemente gonfiato, nei loro bilanci, il valore contabile dei beni gratuitamente devolvibili (cioè il capitale investito nell'autostrada)», inoltre «a fronte delle rivalutazioni dell'attivo (beni gratuitamente devolvibili) le concessionarie hanno iscritto al passivo riserve monetarie che hanno aumentato enormemente il valore contabile del loro patrimonio. Hanno poi ottenuto che questi maggiori valori venissero considerati "capitale investito", da remunerarsi in tariffa e da rimborsarsi entro la scadenza della concessione».

Queste rivalutazioni hanno avuto due conseguenze: da un lato hanno permesso un aumento delle tariffe, che invece era tutt'altro che giustificato, dall'altro, poiché il capitale investito era aumentato sulla carta, hanno determinato l'aumento della durata delle concessioni[1]. Il patrimonio delle concessionarie risultava di conseguenza notevolmente aumentato e, come sostenuto dall'autore, «le rivalutazioni monetarie hanno quindi rappresentato un'enorme fonte di profitto per le concessionarie». Le concessionarie avevano quindi ampiamente ammortizzato il proprio capitale investito fra la metà e la fine degli anni Novanta e, pertanto, le tariffe avrebbero dovuto essere

drasticamente ridotte, dal momento che veniva seguita, teoricamente, la logica della remunerazione e del "congruo profitto" come principi per stabilire le tariffe. Non solo una tale riduzione non avvenne ma, ancora più discutibilmente, nel 1999-2000[2] in corrispondenza della proroga generalizzata delle convenzioni, il nuovo sistema tariffario prese avvio «accettando per buoni i livelli tariffari esistenti, senza verifica della loro congruità rispetto al capitale netto investito residuo di ciascuna».

Con il nuovo sistema tariffario veniva introdotta una formula[3] per stabilire il livello delle tariffe (?T), dipendente da tre parametri: inflazione (?P), variazione della produttività (detto anche "parametro X") e qualità del servizio (?Q).

Il problema fondamentale era la vaghezza e l'indeterminatezza con la quale questi parametri sono definiti. Basti pensare che la qualità del servizio viene calcolata in base a diversi indicatori, fra cui il tasso di incidentalità sulle autostrade, un fattore che dipende da molti elementi che non sono sotto il controllo delle concessionarie, quali ad esempio il consumo di alcolici o l'affidabilità dei veicoli. Il parametro X, d'altra parte, viene calcolato guardando anche alle variazioni attese nella domanda, ovvero le aspettative sul flusso di traffico. Questi calcoli sono però lasciati alle concessionarie, che negli anni hanno sempre sottostimato l'aumento del traffico (com'è chiaro dalla formula, un aumento del parametro X abbasserebbe il valore della tariffa, motivo per cui le concessionarie hanno un incentivo a "contenere" il valore del parametro X). La conclusione più importante a cui arriva Ragazzi è che l'ambiguità con cui questi parametri sono stati fissati finisce per risolversi in un vantaggio per i concessionari ed indica la volontà dello Stato di anteporre l'obiettivo del ricavo economico immediato che si voleva trarre dalla privatizzazione di Società Autostrade ad altre considerazioni. In quegli anni l'IRI era in affanno e si intendeva sfruttare al massimo la privatizzazione di Società Autostrade, che era una delle partecipate più redditizie.

Criticità del sistema: pubblico è meglio?

Nel quadro del sistema caratterizzato dai meccanismi appena descritti, le concessionarie si sono sempre più concentrate sull'obiettivo dell'aumento dei profitti e della creazione di valore per i propri azionisti. Va detto che chiunque sia entrato nel settore ha tendenzialmente fatto un ottimo affare: come afferma Ragazzi, anche piccole somme di capitale investite sulla rete autostradale sono più che triplicate nel tempo (per somme maggiori il valore è ancora più alto). Questo è però avvenuto mentre si registrava un immobilismo preoccupante sul fronte degli investimenti: «fino al 1980 l'Italia aveva la rete autostradale più estesa d'Europa, superata solo di poco dalla Germania; oggi la nostra rete è meno della metà di quella tedesca, e anche Francia e Spagna ci distanziano con reti maggiori del 60-70%», scrive Ragazzi. A dimostrazione di ciò basti pensare che per ogni km di rete autostradale in Italia circolano 5800 veicoli, contro una media europea di 3200.

È quindi legittimo chiedersi oggi se questa situazione possa essere ripensata e quale ruolo possa svolgere lo Stato, nonché in che modo si possano proporre soluzioni per riattivare gli investimenti sulla rete autostradale. Dal libro di Ragazzi arrivano diverse proposte, delle quali verranno esposte in questa breve sezione conclusiva.

Avere una sola concessionaria pubblica potrebbe essere una soluzione migliore rispetto ad una pluralità di concessionarie private. Una sola concessionaria pubblica potrebbe operare ad un costo di capitale inferiore, superando il problema dell'irrazionalità nella formulazione delle tariffe. In questo momento infatti, diversi tratti gestiti dalle concessionarie private vedono l'imposizione di tariffe diverse; con la gestione pubblica sarebbe invece possibile introdurre una tariffa omogenea. Allo

stesso tempo potrebbe essere percorribile l'idea di abbandonare i pedaggi in favore di un'imposta sul carburante: come afferma l'autore «con l'imposta sui carburanti, pagata su tutta la rete, il traffico si ripartisce [...] in modo da minimizzare i costi diretti (inclusa la congestione) e quindi assicura l'utilizzo socialmente ottimale della rete stradale esistente (prescindendo dalle esternalità ambientali)». I pedaggi potrebbero invece essere utilizzati in modo mirato, ad esempio per disincentivare la congestione in determinati tratti, che porta con sé conseguenze negative per i tempi di percorrenza e l'inquinamento.

Vi sarebbe anche un'ulteriore soluzione, che potrebbe trovare spazio all'interno di un quadro di rinnovato protagonismo da parte dello Stato nell'economia, con la costituzione di un ente pubblico che potesse anche diventare incubatrice di competenze e conoscenza, un "IRI della conoscenza", come proposto da Peppe Provenzano e Alessandro Aresu. La soluzione in questione è quella dell'unbundling: anziché rimettere a gara le concessioni man mano che scadono, queste potrebbero essere rilevate da un ente pubblico, «con l'obbligo di assegnare poi a gara a imprese private le varie attività (esazione, manutenzione, servizi), mentre il ricavo netto da pedaggi verrebbe versato al Fondo Strade (o a fondi regionali finalizzati al finanziamento della rete). La costruzione di nuovi tratti potrebbe essere finanziata dal Fondo Strade, al quale affluirebbero i ricavi netti delle nuove opere, e affidata all'Anas (o ad agenzie pubbliche regionali) senza gara ma con obbligo di appaltare costruzione e gestione a imprese private». L'unbundling avrebbe il merito di portare a significative riduzioni di costo tramite la concorrenza fra più imprese su attività specifiche, la costruzione rimarrebbe in mano pubblica, e allo stesso tempo secondo Ragazzi offrirebbe «la certezza che tutta la differenza tra ricavi da pedaggi e costi della rete affluisca all'ente pubblico preposto e possa quindi essere reinvestita nel settore, eliminando i rischi di extraprofitto delle concessionarie». Inoltre, verrebbero ridotti i tempi di costruzione dal momento che non sarebbe necessario indire una gara. Questo sistema sarebbe interessante da applicare in una nuova struttura in cui sia possibile costruire rapporti virtuosi fra pubblico e privato e potrebbe essere un modello per far ripartire investimenti pubblici importanti sulla rete autostradale.

In ultima battuta è importante ricordare un elemento a cui Ragazzi accenna ma che è una vera e propria condicio sine qua non rispetto a tutte le ipotesi delineate. Se gli investimenti sono cessati e le privatizzazioni hanno mirato a portare il maggior quantitativo di risorse nelle casse dello Stato (unitamente ad una "cattura del regolatore" da parte dei concessionari privati che si sono ritrovati con importanti leve a favore nei confronti dello Stato) questo è da ricondurre anche e soprattutto alla scarsa qualità della classe dirigente. Non è possibile pensare ad un'architettura istituzionale che metta automaticamente e infallibilmente al riparo il sistema da eventuali speculazioni: basti pensare alla direttiva Ciampi-Costa che introduceva limiti molto stringenti all'azione delle concessionarie ma che non è mai stata realmente applicata. Se si vuole iniziare una riflessione sul ruolo dello Stato è quindi fondamentale portarla avanti insieme ad un'altra riflessione, quella sulla formazione della classe dirigente. Questa si lega, a sua volta, al problema delle competenze, che lo Stato dovrebbe formare nuovamente al suo interno se volesse assumersi responsabilità maggiori, ma anche solo per poter svolgere un efficace ruolo di controllo. Come è stato opportunamente ricordato di recente da Guido Melis - e ribadito da parte di Sabino Cassese - le ottime competenze tecniche di cui lo Stato italiano storicamente disponeva in enti come il Genio Civile, sono state negli ultimi decenni dilapidate e disperse. Una riflessione profonda su come recuperare all'amministrazione pubblica e ai suoi organismi le capacità necessarie a svolgere con efficacia i propri compiti non può non avere un'importanza centrale in questo dibattito.

[1] La Società Autostrade ha effettuato, come ricorda Ragazzi "rivalutazioni monetarie delle immobilizzazioni tecniche per 533 miliardi di lire nel 1976 [...] e poi ancora per 1.787 miliardi nel 1983".

[2] Anno in cui venne privatizzata Società Autostrade.

[3] Il cosiddetto price cap.