



RIFLESSIONI PER UNA RIFORMA DELLA REGOLAZIONE NEL SETTORE AUTOSTRADALE

di GIUSEPPE COCO e MARCO PONTI

(di prossima pubblicazione in: ASTRID, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006)

1. Premessa

Per cogliere gli attuali problemi di regolazione del settore autostradale, vale la pena di richiamare alcune questioni di fondo che dovrebbero informare l'intera strategia per il settore. Si pongono, in primo luogo, problemi rilevanti di "dimensione minima efficiente", cioè di economie di scala in rapporto ai problemi propri della regolazione e della competizione potenziale. Esistevano nel settore autostradale ragioni fondate per considerare un frazionamento della concessione pubblica maggiore prima della privatizzazione, sia per esigenze di buon funzionamento della concorrenza "per" il mercato, sia per esigenze di comparazione nella regolazione tariffaria. La base tecnica per definire "dimensioni minime efficienti" d'altronde non è difficile da definire, data la ridotta complessità del settore. In secondo luogo, una questione collegata riguarda il "capitale necessario" la cui remunerazione debba essere assicurata attraverso la regolazione. Le attività esternalizzabili ed esponibili a meccanismi concorrenziali avrebbero potuto essere escluse all'atto della definizione degli *asset* da privatizzare, in quanto non inerenti al monopolio naturale. Ambedue queste considerazioni hanno rivestito un ruolo marginale nel caso delle concessioni autostradali. Ha invece prevalso pressoché interamente l'obiettivo del "campione nazionale". La principale concessionaria è stata quindi privatizzata in blocco, con una concessione quarantennale, integrata con gli *asset* non regolati.

In assenza delle condizioni per la creazione di una concorrenza "per" il mercato nell'immediato e di una separazione delle attività regolate, diventa cruciale la questione della definizione del capitale da remunerare (*Regulatory Asset Base*, cfr. oltre). Senza una chiara visione del corretto rapporto tra *asset* da remunerare in tariffa e valore di mercato delle concessioni da privatizzare, avviare la privatizzazioni espone a rischi

consistenti (Ragazzi, 2004). Più in generale la definizione di una struttura adeguata per la regolazione tariffaria sia dal punto di vista istituzionale che in termini di contabilità regolatoria appare essenziale.

Queste considerazioni “strategiche” impattano anche sulle scelte future, che si presenteranno alla scadenza delle concessioni attuali; e il problema pratico più rilevante è la difficoltà di sviluppare una competizione robusta per le concessioni in scadenza. La condizione essenziale a questo fine è la presenza di un numero sufficiente di operatori, italiani ed esteri, in condizioni di sostanziale parità, condizione che non appare soddisfatta nella attuale configurazione del mercato italiano, contrassegnata da un’impresa in posizione dominante e da una pluralità di concessionarie di dimensioni ridotte.

Di seguito affronteremo nell’ordine con un dettaglio maggiore le questioni che l’assetto del settore ereditato dalla privatizzazione pone rispettivamente per la regolazione tariffaria e per gli investimenti in nuove infrastrutture, proponendo di volta in volta per i problemi emersi raccomandazioni specifiche.

2. La regolazione delle tariffe

La regolazione tariffaria nel settore autostradale riveste una importanza probabilmente maggiore rispetto ad altri settori, in forza di tre elementi tra loro interconnessi: la natura di monopolio naturale della infrastruttura; la scarsità della competizione intermodale almeno nel breve periodo; le modalità adottate per la privatizzazione e la ristrutturazione del settore nel decennio scorso.

I primi due elementi non richiedono una particolare discussione in questa sede (sulla competizione intermodale si rinvia al capitolo “Per una riorganizzazione competitiva del sistema dei trasporti” in questo stesso volume). Merita invece una qualche discussione l’assetto prescelto per il settore in fase di privatizzazione del principale operatore. La regolazione tariffaria sarebbe stata necessaria in qualunque struttura prescelta, ma ovviamente qualora fosse stata affiancata dalla praticabilità della competizione “per” il mercato, la regolazione tariffaria avrebbe potuto al contempo essere sia meno invasiva, sia più efficace. In effetti la competizione “per” il mercato, attraverso la disciplina implicitamente imposta sulle imprese partecipanti alle gare, rende meno necessaria l’analisi puntuale dei costi delle imprese aggiudicatrici, finalizzata ad evitare il formarsi di posizioni di rendita di lungo periodo e a trasferire i benefici della maggiore efficienza all’utenza. Allo stesso tempo la presenza di soggetti diversi nel mercato avrebbe agevolato il regolatore anche nella funzione di *tariff setting*

attraverso la possibilità di comparazione delle diverse imprese (*yardstick competition*). Per altro verso la privatizzazione in blocco rispondeva ad esigenze pur legittime di politica industriale (la creazione di un campione nazionale), rivelatesi *ex-post* non irrilevanti vista la proiezione dinamica di Autostrade per l'Italia sui mercati internazionali. La scelta di privatizzare la maggiore concessionaria autostradale pubblica, attribuendo una concessione in blocco a 40 anni sulle infrastrutture gestite invece di procedere ad un loro frazionamento preventivo in più tratte in concessione e con scadenze diverse, ha però di fatto comportato la rinuncia all'utilizzo dello strumento della concorrenza "per" il mercato. Tale scelta rende viepiù importante la funzione regolatoria in particolare per quanto riguarda le tariffe. Di fatto la regolazione delle tariffe diventa l'unico strumento a disposizione della collettività per evitare l'eventuale sfruttamento della posizione di monopolio e la eventuale creazione di sacche di rendita di lungo periodo. A ciò si aggiunga la difficoltà di una regolazione comparativa (a ragione dalla presenza di un grosso operatore dominante) e si comprenderà l'importanza della presenza nel settore di un impianto regolatorio tariffario solido ed articolato gestito da un regolatore autorevole, competente e con poteri adeguati di intervento.

Il quadro regolatorio esistente consegue a due atti fondamentali: la Delibera CIPE 319/96 e l'art. 21 della L. 47/04 (il DL 355/03 cd "milleproroghe" dell'anno 2004). La Delibera CIPE 319 instaura un sistema di *price-cap*, in linea con le disposizioni generali previste nella L. 481/95 e con la precedente Delibera CIPE "Linee guida sui servizi di pubblica utilità", delineandone i caratteri essenziali. Il fondamento del sistema regolatorio sono i piani finanziari (PF) delle concessionarie che devono essere in equilibrio, dati i profili tariffari. Una confusione presente nella citata Delibera concerne la scelta del tasso di attualizzazione dei flussi del PF per i quali sembra che la Delibera scelga una misura della redditività passata (il ROI) limitatamente al capitale proprio. Come vedremo comunque questa scelta sarà irrilevante ai fini della prassi instauratasi nella gestione del sistema regolatorio. La Delibera richiedeva una valutazione degli incrementi di produttività futuri basata sui flussi di traffico e sulle potenzialità di efficientamento delle singole concessionarie anche basate sulla analisi del settore nel suo complesso. Un aspetto rilevante del sistema tariffario era la remunerazione degli eventuali investimenti delle concessionarie attraverso incrementi tariffari sulla intera rete gestita. La remunerazione della qualità del servizio, un aspetto rilevante di un sistema tariffario di *price-cap*, veniva nella sostanza delegata alle singole concessioni.

In questo quadro la L. 47/04 ha semplificato le modalità di regolazione delegando alle concessionarie l'applicazione annuale degli incrementi tariffari, sotto la vigilanza dell'Anas, ed escludendo la possibilità di intervento delle autorità di

regolazione ministeriali nell'applicazione del *price-cap*. Inoltre la menzionata legge prevede la revisione del sistema di remunerazione della qualità (entro 6 mesi dalla sua entrata in vigore), rivelatosi inadeguato, il possibile allungamento del periodo regolatorio a 10 anni e l'approvazione del IV Atto Aggiuntivo alla Convenzione di Autostrade SpA (oggi Autostrade per l'Italia SpA).

Ciò che colpisce della normativa settoriale è l'assenza di disposizioni applicative della Delibera CIPE 319. In questo quadro, e nell'assenza di disposizioni procedurali adeguate, l'interpretazione delle modalità applicative della Delibera è stata effettuata congiuntamente dall'Anas, in quanto ente concedente, e dalla concessionaria. Nessun dibattito pubblico è stato però possibile sulle modalità della regolazione tariffaria e in particolare sulla prima revisione tariffaria prevista per la fine del 2002.

L'aspetto più rilevante per l'impatto della Legge 47 sul sistema regolatorio nel suo complesso è in realtà l'approvazione del IV Atto Aggiuntivo alla Convenzione di Autostrade per l'Italia, che prevede l'affidamento alla concessionaria di interventi migliorativi ed ampliativi della infrastruttura per complessivi 4,5 miliardi di euro circa. Nel contempo la stessa Convenzione fissava la X-produttività per il decennio successivo¹. Si noti che, seguendo la Delibera 319, la X contiene anche l'incremento tariffario a remunerazione degli investimenti. La tariffa tuttavia non veniva in alcuna maniera adeguata per tenere conto dei maggiori ricavi/minori costi conseguiti nel periodo regolatorio precedente. Approvando il IV Atto Aggiuntivo come era stato elaborato dall'Anas e dalla controparte Autostrade SpA, la legge avallava una interpretazione del *price-cap* nel settore autostradale straordinariamente originale, secondo la quale la revisione tariffaria quinquennale di fatto non avviene. Tale interpretazione, che stravolge il senso del meccanismo tariffario, si poggia sulla lettera della Delibera CIPE 319, nella quale la revisione e le sue modalità non vengono esplicitate. Chi ha una esperienza di applicazione del *price-cap* in altri settori sa che gli atti istitutivi dei meccanismi tariffari non possono che essere generici e rimandare la definizione dei dettagli dei meccanismi stessi alle determinazioni, in gran parte di carattere tecnico, delle autorità esecutive di regolazione. Nel caso dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ad esempio, l'applicazione del *price-cap* e persino ogni singola revisione tariffaria, avvengono sulla base di una istruttoria prolungata e trasparente sui costi e sulle modalità di calcolo delle diverse voci della tariffa, basate essenzialmente su approfondite analisi dei costi dell'ex-monopolista di turno. In linea con consolidate *best practices*, documenti di consultazione vengono pubblicati con

¹ In considerazione della notevole entità degli investimenti previsti e degli incrementi tariffari necessari a remunerarli il periodo regolatorio veniva fissato in dieci anni invece dei cinque previsti nella Delibera CIPE 319/96.

congruo anticipo per eventuali osservazioni prima di ogni atto regolatorio significativo. Nel settore autostradale, determinante ai fini della performance del meccanismo regolatorio è stata la scelta di delegare la sua applicazione ad un Ente (poi SpA) - l'Anas - non adeguatamente attrezzato alla gestione della regolazione tariffaria. La stessa *ratio* essenziale del *price-cap*, in quanto tentativo di conciliare le esigenze di efficienza produttiva con quelle di efficienza allocativa, è stata di fatto ignorata. Nessuna forma di pubblicità è stata data alle modalità di determinazione dei parametri essenziali della regolazione, né su questo si è sviluppato un dibattito tra operatori e *stakeholders*. In questo quadro di scarsa trasparenza, la trasformazione dell'Anas in società per azioni ha generato la figura, praticamente unica al mondo, di un regolatore settoriale potenziale concorrente delle aziende concessionarie e soggetto di diritto privato. Secondo alcuni giuristi questa modifica avrebbe di fatto "privatizzato" anche il rapporto concessorio, rendendo inaccessibili e non soggette ad obblighi di trasparenza le concessioni stesse².

Ciò rende evidente l'importanza della definizione di appropriate istituzioni per la gestione di riforme radicali in settori così importanti. E riporta alla mente il monito di Cesare Cosciani che, a seguito della approvazione della radicale riforma del sistema impositivo all'inizio degli anni settanta, ammoniva sulla necessità di una concomitante riforma dell'amministrazione finanziaria. Qualunque tentativo di ricostruzione del sistema regolatorio nel settore autostradale pertanto non può che fondarsi su una ristrutturazione istituzionale della regolazione.

La ricostruzione del sistema tariffario deve poi procedere dalla definizione di modalità trasparenti e certe per la fissazione delle tariffe. Ciò, oltre a richiedere una Autorità di regolazione settoriale degna di questo nome, richiede la costituzione di alcuni strumenti essenziali della regolazione stessa. L'Autorità dovrebbe preliminarmente definire iter procedurali appropriati e che segnino un radicale cambiamento rispetto alla gestione precedente. La definizione delle tariffe non può che avvenire sulla base di procedure pubbliche e trasparenti. Per quanto riguarda il merito della definizione delle tariffe, in questi anni nessun tipo di contabilità regolatoria è stato sviluppato, né si è effettuata una scelta sulla modalità di valutazione del capitale ai fini tariffari (*Regulatory Asset Base*). Senza lo sviluppo di queste misure la gestione di un *price-cap*, o di qualunque meccanismo regolatorio, è una operazione meccanica, difficilmente riconducibile a razionalità. Il livello storico della tariffa, sostanzialmente privo di un fondamento logico, finisce per fare da ancora definitiva al sistema. Ma

² Si tratta tuttavia di materia di dibattito. Si noti a questo proposito che in altri paesi sono state fatte scelte anche radicali in termini di privatizzazione delle infrastrutture ma in ben altre circostanze e in un quadro regolatorio ben altrimenti stringente. Ad esempio, nel Regno Unito le infrastrutture del settore idrico sono state privatizzate con i gestori in un regime sostanziale di monopolio regionale, nel quadro però di una regolazione tariffaria alquanto stringente e trasparente.

soprattutto questo, in connessione con la mancata effettuazione delle revisioni e con l'andamento marcatamente divergente di alcune variabili rispetto alle aspettative (segnatamente il traffico), può produrre l'accumulazione di profitti o perdite persistenti fino alla fine della concessione. Appare evidente che nel caso si fossero verificate perdite, le concessionarie avrebbero richiesto (e probabilmente ottenuto velocemente) una revisione delle tariffe, per congruità con i parametri verificati *ex-post*³. Nel fissare i parametri della regolazione tariffaria (principalmente aspettative di incrementi di produttività e andamento del traffico) tuttavia, il regolatore è stato giustamente prudente nel primo periodo regolatorio, generando di fatto una consistente divergenza positiva in particolare dell'andamento del traffico a consuntivo rispetto a quello preventivato nel primo periodo regolatorio. In assenza di una revisione tariffaria il *gap* prodottosi non verrà mai riassorbito a favore dell'utenza come sarebbe da attendersi.

Lo sforzo del regolatore deve essere quindi quello di riaffermare i seguenti principi fondamentali, che possono apparire ovvi ma alla luce degli eventi non lo sono per molti degli agenti coinvolti nella regolazione:

- 1) la base del sistema regolatorio devono essere i costi del gestore. Ciò non implica in nessun modo il principio della identità tra costi e tariffe, che sarebbe distruttivo di ogni incentivo alla efficienza produttiva, se non nel lungo periodo. Chi scrive considera essenziale preservare gli incentivi all'efficienza e l'autonomia commerciale delle concessionarie. Per questi motivi la produzione di profitti anche notevoli nel breve periodo non è da considerarsi scandalosa anche in questi settori. Tuttavia, data la natura di monopolio della infrastruttura e l'assenza di metodi di controllo alternativi delle rendite, la regolazione non può che basarsi sull'analisi dei costi e i ricavi del gestore. Ciò richiede lo sviluppo di una accurata contabilità regolatoria;
- 2) un aspetto di particolare rilevanza connesso ai costi è la definizione di una appropriata misura per la remunerazione del capitale. Come spiegato più sopra, il problema di una tariffa ottimale da un punto di vista sociale non può essere risolto se non sulla base di una appropriata definizione del capitale investito⁴. In questo contesto le uniche considerazioni rilevanti da sottolineare sono che le soluzioni

³ Un indicatore abbastanza eloquente in questo senso è la facilità con cui il *gap* tra inflazione programmata e inflazione effettiva è stato riconosciuto in tariffa. La Delibera CIPE 319 prevedeva incrementi tariffari congruenti con la sola inflazione programmata. A scadenza di periodo regolatorio però le concessionarie hanno richiesto l'adeguamento per il *gap* tra inflazione programmata ed effettiva. In questo caso la revisione è stata prontamente accordata.

⁴ Per una discussione nel merito delle complesse questioni tecniche alla base delle possibili scelte in materia si veda Cavallo e Coco (2002) e, per una discussione delle questioni applicative più importanti, il recente documento del regolatore inglese del settore idrico in materia (OFWAT, 2002).

devono conciliare un certo grado di correttezza formale con la necessità di garantire un margine ragionevole ai gestori in rapporto alle aspettative maturate;

- 3) la stima del parametro di efficientamento (X) deve essere basata su considerazioni di tipo tecnico circa i guadagni di efficienza possibili, anche condotte attraverso l'analisi comparativa dei costi tra gestori nazionali e, ove possibili, comparabili gestori internazionali. In effetti la Delibera CIPE (e le Convenzioni) prevedeva questo tipo di considerazioni laddove prevedeva che il parametro X deve essere fissato "in forma specifica per singola impresa" ma con riferimento allo "sviluppo delle condizioni competitive" dell'intero settore. L'applicazione ha poi trascurato questo aspetto. In ogni caso la fissazione della X deve avvenire in maniera pubblica e mettere in relazione in maniera convincente i diversi parametri della regolazione;
- 4) le tariffe devono riflettere una serie di circostanze che caratterizzano la situazione generale del settore, tra le quali riveste una importanza primaria la dinamica del traffico. Anche qui stime pubbliche e controllabili *ex-post* dell'andamento del traffico e del loro effetto sull'equilibrio dei piani finanziari sono necessarie. Questi parametri della regolazione non possono essere trattati come informazione privata dei contraenti;
- 5) e proprio sul "rischio traffico" occorre segnalare un'altra anomalia regolatoria: il traffico autostradale non dipende in maniera significativa dall'efficienza del concessionario, ma maggiormente dall'andamento dell'economia, dal prezzo della benzina, dalle alternative stradali o di altri modi di trasporto, tutte variabili al di fuori del controllo del concessionario. Che i concessionari vogliano accollarsi un rischio sostanzialmente fuori dal loro controllo potrebbe essere un indizio di "cattura" del regolatore – Anas – che nell'attuale assetto regolatorio effettua le previsioni di traffico di riferimento;
- 6) è comunque necessario riaffermare il principio che, a scadenza di periodo regolatorio, si tratti di 5 o 10 anni, la base tariffaria deve essere ridefinita per considerare scostamenti di qualunque genere tra previsioni e consuntivo. Svariate modalità di adeguamento in sede di revisione sono possibili per evitare lo scadimento degli incentivi delle imprese soggette a regolazione negli anni finali del periodo regolatorio. Recentemente OFWAT ha ad esempio sperimentato sistemi di revisione in cui i maggiori profitti dei titolari di concessione vengono riassorbiti anno per anno a distanza fissa di 5 anni dal loro conseguimento. L'incentivo ad efficientare è ovviamente maggiore con questo sistema rispetto al

caso di recupero integrale nel primo anno del nuovo periodo regolatorio⁵. Forme di *profit sharing* anche a scadenza sono possibili (si veda la recente norma sulla distribuzione elettrica). L'unica evenienza da escludere ragionevolmente è la assenza di una revisione tariffaria a scadenza di periodo regolatorio;

7) la regolazione della qualità va anch'essa rifondata. Questo aspetto viene peraltro riconosciuto nell'intervento legislativo in materia, in cui si prevede una riforma della remunerazione della qualità che però non ha visto la luce. Al momento gli incentivi alla fornitura di servizi di qualità sono fondati su un indicatore composito di incidentalità e di qualità del manto stradale. Variazioni dell'indicatore storico danno luogo ad aumenti di tariffa in ragione di un parametro (β) della cui misura è difficile rintracciare la *ratio*. La riforma dovrebbe puntare a tre obiettivi fondamentali:

- a) allargare il novero degli indicatori di qualità, includendo indicatori sulla qualità del servizio effettivamente goduto dall'utenza e quindi ad esempio sulla fruibilità o meno della infrastruttura per effetto della capacità organizzativa della concessionaria. Bisognerebbe includere tra questi indicatori i tempi e la capacità di intervento in caso di emergenze e la capacità di prevedere ed affrontare situazioni di congestione in uscita;
- b) evitare che siano riconosciuti incrementi tariffari per miglioramenti qualitativi in presenza di miglioramenti previsti o prevedibili sulla base della spesa effettuata dalla concessionaria e/o delle circostanze esogene. In particolare si consideri il caso della qualità del manto stradale. La sua qualità potrebbe conseguire a costi sopportati dalla concessionaria, ma già remunerati ordinariamente in tariffa. Alla stessa maniera, una diminuzione della incidentalità potrebbe essere dovuta in parte preponderante a fattori esogeni (e.g. la patente a punti nel nostro caso). Solo gli incrementi direttamente riconducibili ad una performance migliore rispetto a quella prevedibile sulla base della spesa o rispetto ad una media di sistema va remunerata. In questo modo si evitano doppie remunerazioni della qualità stessa.
- c) identificare il "valore" della qualità nel sistema autostrade per esprimere una corretta remunerazione degli incrementi di qualità in termini tariffari. Nel presente sistema gli incrementi del parametro di qualità si traducono in incrementi tariffari in funzione di un parametro β , la cui misura è inspiegata e probabilmente inspiegabile. La misura degli incrementi al contrario

⁵ Ma comporta un maggiore onere informativo, i costi vanno monitorati anno per anno.

dovrebbe essere legata ad una stima del miglioramento di benessere associato a quegli incrementi qualitativi⁶.

3. Gli investimenti

Una parte non trascurabile dei flussi economici che caratterizzano le concessioni autostradali, sia come spese che come ricavi da tariffa, sono relazionati agli investimenti (nuove tratte, ampliamenti, ecc.). Il *price-cap* dovrebbe a rigore avere un ruolo incentivante anche sugli investimenti, nel senso di indurre il gestore ad effettuare tutti e soli quelli remunerativi, riuscendo egli in tal modo a lucrare extraprofiti, anche se temporanei (vedi Ponti, 2004).

In realtà gli investimenti autostradali formalmente sono al di fuori di tale tipo di regolazione, sono “richiesti” dal concedente (Anas) al concessionario, e poi remunerati in tariffa ad un prezzo concordato *ex-ante*. Al concessionario di fatto rimarrebbe così il solo rischio industriale, come per qualsiasi appalto pubblico: se spunterà costi minori di quelli concordati lucrerà extraprofiti, altrimenti incorrerà in perdite. Ma attualmente il sistema di remunerazione sta evolvendo verso un “pie’ di lista”, eliminando anche il rischio industriale (in tariffa sono riconosciute al concessionario solo le spese realmente fatte e documentate, anche per evitare gli inconvenienti di ricavi elevati fatti in assenza di investimenti corrispondenti, fenomeno già verificatosi negli anni passati).

L’Anas formalmente esegue analisi del tipo costi-benefici per le singole opere, ne determina priorità, tempistica, e coerenza con la pianificazione generale. Sembrerebbe il *dominus* del processo, e il concessionario solo un esecutore di volontà politiche. Una struttura dunque di *command and control* molto tradizionale, in antitesi rispetto a meccanismi di incentivazione regolatoria. Una struttura che non prevede nemmeno meccanismi di estrazione di “rendite informative”, che postulerebbero l’alternanza strategica di remunerazioni *lump sum* e “pie’ di lista”.

Tuttavia il contesto non è quello di normali appalti in gara di opere pubbliche: siamo all’interno di un meccanismo di due soli attori predefiniti e reciprocamente vincolati, senza alcuna autorità “terza” di regolazione, e quindi estremamente proclive a fenomeni di “cattura”. Come sono decisi i prezzi unitari e gli standard? Come sono

⁶ Non entriamo qui nei dettagli delle tecniche a disposizione per stimare gli incrementi di benessere, ma può essere utile fare qualche esempio. Per i miglioramenti dell’indice di mortalità (per la parte univocamente attribuibile alla concessionaria) è possibile con tecniche standard utilizzate nell’ambito delle valutazioni di impatto calcolare il valore economico di una vita umana. Per le attese ai caselli ed i tempi di intervento in situazioni di emergenza, si può “prezzare” il maggiore/minore tempo speso dagli utenti nelle code connesse.

raccordate le scelte di investimento rispetto a quelle, per esempio, ferroviarie? Quale è la possibilità di soggetti terzi di analizzare e contestare costi e analisi di fattibilità? Basterà citare come esempio il caso dell'autostrada tirrenica Livorno-Civitavecchia, in cui il voluminosissimo studio di fattibilità effettuato assumeva, per rendere fattibile l'investimento, vincoli futuri di velocità sulla strada esistente di 30-40 km/ora, e questa assurda assunzione (la SS Aurelia consente oggi velocità autostradali per gran parte del tracciato) era descritta in poche righe di testo. Ed in realtà fenomeni di *gold plating*, o "effetti Averch-Johnson", sono del tutto verosimili in un meccanismo così "chiuso". Alcuni piani di investimento sono stati presentati o addirittura proposti dalle stesse concessionarie deputate a realizzarli⁷.

Anche in termini teorici remunerare gli investimenti per via tariffaria apre rilevanti problemi di efficienza: vi sono aspetti legati alle perdite di benessere collettivo derivanti dal fatto che le autostrade sono un monopolio naturale (*deadweight losses* che postulerebbero almeno una riflessione su di un meccanismo di tariffazione del tipo Ramsey-Boiteaux). E anche l'eventuale quota di intervento pubblico a fondo perduto dovrebbe rispondere a criteri di efficienza, legati alle politiche di trasporto complessive e al costo-opportunità marginale dei fondi pubblici. Ed infine, se fossero considerazioni ambientali a indurre una politica di finanziamento degli investimenti autostradali basata più sulle tariffe di quanto avvenga, per esempio, nel settore ferroviario, ciò dovrebbe avvenire esplicitando i costi ambientali relativi caso per caso, tenendo conto dell'elasticità della domanda e degli altri parametri rilevanti.

Vi è inoltre una ulteriore anomalia, dovuta all'arbitrarietà delle dimensioni dei concessionari: un investimento effettuato da un concessionario che ha una rete estesa viene recuperato in tariffa "distribuendo" l'aumento tariffario sull'intera sua rete, mentre un investimento di pari entità effettuato da un concessionario piccolo deve essere recuperato con incrementi unitari di tariffa molto maggiori, o addirittura essere pagato in parte dall'erario, per evitare *shock* tariffari o addirittura cali drastici di domanda per effetti di elasticità. Si possono immaginare le implicazioni distributive e di efficienza allocativa di questo aspetto delle tariffe, legato solo ad un fattore "storico" quale le dimensioni delle concessioni.

In conclusione, sembra difficile trovare argomentazioni sia di efficienza produttiva (incentivi regolatori) che di efficienza allocativa (strategie di massimizzazione del surplus sociale), nell'attuale struttura del finanziamento degli investimenti autostradali. La sensazione è che si tratti sostanzialmente di un dispositivo di prelievo di risorse più "indolore" di altri, nella misura in cui fino ad oggi gli utenti e i

⁷ Si veda il caso recente del IV Atto Aggiuntivo per Autostrade per l'Italia o della Brescia-Padova.

contribuenti non hanno manifestato resistenze particolari (se non forse in relazione ad alcuni recenti disservizi).

In sintesi, le raccomandazioni possibili (e agevolmente realizzabili) per gli investimenti autostradali possono essere riassunte nei punti seguenti:

1. ricondurre tutti gli investimenti entro un quadro coerente di programmazione pubblica dei trasporti (Piano Generale dei Trasporti e della Logistica o anche piani regionali), sganciandone le logiche dalle singole concessioni, e rendendo trasparenti e “terze” le valutazioni economiche e finanziarie, sia per ciò che concerne la scelta delle priorità che per ciò che concerne la definizione dei costi da remunerare in tariffa;
2. sganciare la remunerazione delle singole opere dalle dimensioni del concessionario (che genera evidenti inefficienze, dando luogo a tariffe arbitrarie), e riconducendola in un fondo pubblico dedicato, esente anche dall'improprio “rischio traffico”;
3. in coerenza col punto precedente, aprire alla piena competizione la realizzazione delle opere, senza privilegi per il concessionario, che a questo punto sarebbero sostanzialmente immotivati;
4. a maggior ragione, sganciare ogni ipotesi di prolungamento delle concessioni esistenti dai programmi di investimento.