

Assetto e pratica di regolazione del settore autostradale

di Claudio De Vincenti e Alberto Iozzi

Se "il buongiorno si vede dal mattino", tempi grami si prospettano in questa legislatura per la regolazione nel settore dei trasporti. La conversione in legge del decreto n. 59 del 2008 ha recepito un emendamento di maggioranza che costituisce un vulnus non solo alla pratica di regolazione del settore autostradale ma allo stesso assetto di regolazione. Stupisce che, tranne qualche meritevole voce isolata (Bergantino, Ponti e Ravazzi su Lavoce.info), il colpo di mano sia passato sostanzialmente sotto silenzio. Vediamo di cosa si tratta.

Il nuovo testo del decreto approva per legge "tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.A. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali". Questa disposizione ha due effetti deleteri, il primo riguardante l'assetto del sistema di regolazione, il secondo riguardante il merito della regolazione del settore.

Circa il primo tema, la legge approva delle convenzioni chiaramente in contrasto con le norme di regolazione previste dalla pur contraddittoria normativa vigente. Lo strumento legislativo viene infatti usato deliberatamente per coprire questa difformità e mettere nella sostanza fuori gioco la vigilanza da parte dei ministeri delle infrastrutture e dell'economia e finanze. Durante la precedente legislatura, il ministero dell'economia aveva infatti espresso serie riserve sulle convenzioni, e il Nars (organo di consulenza del Cipe) aveva addirittura chiesto il parere del Consiglio di Stato sulla conformità alle norme vigenti della convenzione con Autostrade per l'Italia (ASPI). Nella sostanza, con questo provvedimento si attribuisce quindi all'Anas il ruolo improprio (tanto più per una SpA a sua volta concessionaria) di dettare essa stessa le regole, anche in aperta violazione di quelle stabilite dalla legge, nonché dal Cipe e dai ministeri in qualità di regolatori: nel far ciò si ripete uno strappo istituzionale già compiuto in passato dagli stessi identici protagonisti, quando si dovette ricorrere ad una legge (la 47/2004) per approvare una convenzione stipulata da ANAS e ASPI in contrasto con il quadro normativo allora vigente.

Circa il merito della regolazione, le implicazioni più gravi derivano dalla convenzione con ASPI. Per quel che è dato sapere (dato che è stranamente difficile avere accesso ad atti che, come questi, dovrebbero essere pubblici), la convenzione stabilisce una dinamica tariffaria predeterminata per l'intero periodo concessorio, cioè fino al 2038, nella misura di un incremento annuo pari al 70% del tasso di inflazione effettivo registrato nell'anno precedente, cui si aggiunge un'ulteriore incremento a remunerazione degli investimenti previsti dalle precedenti convenzioni e un'altra componente a remunerazione dei programmi di investimento in corso di definizione. Il rischio traffico (i maggiori/minori ricavi dovuti a volumi di traffico diversi da quelli previsti) viene attribuito ad ASPI, sebbene nel passato questo le sia valso elevati extraprofiti a causa di previsioni di traffico sistematicamente sottostimate: solo se la variazione media annua risulterà superiore dell'1% rispetto alle previsioni si avrà un accantonamento parziale dell'extraprofitto in un fondo da utilizzare per nuovi investimenti. Inoltre, ASPI viene pienamente garantita non solo da ogni possibile modifica del quadro di regolazione, ma anche dalle sue stesse inadempienze; infatti non solo ASPI ha il diritto di ribaltare in aumenti tariffari eventuali aumenti del canone di concessione, ma anche di avere riconosciuto un indennizzo per il lucro cessante in caso di decadenza della concessione per sue stesse inadempienze.

Si tratta di un regime regolatorio pesantemente sbilanciato a favore del concessionario. Né vale appellarsi al regime francese come esempio (peraltro discutibile) di un analogo impianto: nel caso francese, le componenti di remunerazione degli investimenti sono definite all'interno di contratti di programma quinquennali e possono essere riviste nel corso della concessione; inoltre, le autorità francesi si sono riservate il diritto di revoca anticipata della concessione, probabilmente per

cautelarsi nel caso in cui la dinamica tariffaria predeterminata per l'intero periodo concessorio si riveli troppo favorevole al concessionario. Su quest'ultimo punto, giova evidenziare due gravi difetti della soluzione tariffaria alla francese, che contrasta con la logica di una regolazione incentivante l'efficienza come sarebbe quella di price cap: in primo luogo, il mancato riallineamento periodico della tariffa alla dinamica effettiva di produttività e traffico impedisce al regolatore di trasferire parte dei guadagni di efficienza a favore degli utenti; in secondo luogo, mentre il price cap predetermina (a intervalli prefissati) l'obiettivo di efficienza (la cosiddetta X), ossia la variazione della tariffa in termini reali rispetto alla media dei prezzi, un incremento della tariffa in percentuale della dinamica dei prezzi implica un obiettivo di efficienza – pari al 30% dell'inflazione – che non dipende dai possibili guadagni d'efficienza della società ma che varia solo con il tasso di inflazione. Se quindi l'inflazione è del 2%, l'obiettivo di efficienza è pari allo 0,6%, se l'inflazione è al 4% l'obiettivo sale all'1,2%. Una simile stranezza non risponde ad alcuna logica regolatoria.

In sintesi, il terreno della regolazione autostradale è ora disseminato di contraddizioni e di brutture. Tutto ciò è in primo luogo il frutto della volontà politica dell'attuale e del precedente governo Berlusconi. Ma non può sfuggire neanche la contraddizione del comportamento del centrosinistra al governo nella legislatura appena conclusasi, e non solo con riferimento al sostanziale accantonamento del disegno di legge che introduceva l'autorità dei trasporti: dopo aver voluto un intervento legislativo (decreto collegato alla Finanziaria 2007) fin troppo punitivo nei confronti di Autostrade per l'Italia, l'allora ministro Di Pietro ha avallato nell'autunno scorso la nuova convenzione con ASPI – proprio quella stessa ora approvata per legge – che contraddiceva sia la legge voluta un anno prima sia le delibere Cipe del gennaio e del luglio 2007. Il Partito Democratico appare oggi impegnato a marcare, peraltro non sempre a proposito, la sua discontinuità rispetto al centrosinistra degli anni passati: è lecito chiedere che non perda l'occasione per marcare in questo frangente una discontinuità sacrosanta?