

Concorrenza ferma in autostrada

di Angela Bergantino , Marco Ponti e Giorgio Ragazzi

L'Antitrust giudica negativamente la nuova regolamentazione del settore autostradale e indica possibili revisioni. Come il rinnovo delle concessioni mediante procedure a evidenza pubblica. O se possibile l'affidamento delle diverse tratte a una pluralità di gestori, per promuovere forme di concorrenza comparativa. E un sistema di adeguamento tariffario i cui benefici possano tradursi in pedaggi più bassi.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha segnalato le implicazioni negative per l'assetto del mercato del contenuto dell'articolo 8-duodecies della legge **101/2008**, che interviene sulla regolamentazione del settore autostradale. E ha indicato ipotesi di revisione del testo di legge a tutela dei consumatori.

L'Autorità si sofferma, in particolare, su due elementi: 1) l'assenza di spazio lasciato "alla concorrenza per il mercato almeno per le tratte non ancora realizzate e per l'ampliamento della rete autostradale"; 2) "gli effetti distorsivi derivanti dalla modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali".

I RICHIAMI DELL'AUTORITÀ

Sul primo punto, l'Autorità richiama i molteplici interventi già formulati in passato con i quali si auspicava sia il **rinnovo delle concessioni** mediante procedure a evidenza pubblica, piuttosto che con proroghe a favore degli attuali gestori, sia l'opportunità di affidare le diverse tratte, laddove economicamente possibile, a una pluralità di gestori, per promuovere forme di concorrenza comparativa. Per l'Autorità, entrambi gli interventi potrebbero favorire il contenimento dei costi e il miglioramento qualitativo dei servizi offerti. È innegabile che l'attuale convizione tra Anas e Aspi sottrae, di fatto, fino al 2038 (se non ci saranno ulteriori proroghe) al meccanismo concorrenziale la parte più rilevante della rete autostradale italiana in essere e di futura realizzazione.

In tal senso vanno letti anche gli articoli 14 e 15 della convenzione: garantiscono al concessionario l'importo stabilito nel piano economico finanziario per gli investimenti che ricadono nella voce "altri investimenti", indipendentemente da quali interventi saranno effettivamente realizzati. **(1)** L'articolo 14 prevede, infatti, che nel "caso in cui, per qualsiasi motivo, non fosse possibile realizzare uno o più degli interventi [contenuti all'articolo 2.2 lett. C] il concedente e il concessionario procederanno a individuare congiuntamente, con appositi verbali, gli specifici interventi da eseguire in sostituzione di quelli stralciati, fermo restando l'importo complessivo previsto nella (...) tabella del piano economico finanziario". L'articolo 15 stabilisce, a sua volta, che la convenzione che include i nuovi investimenti sia stipulata con decreto del ministro delle Infrastrutture di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze "senza necessità di approvazione da parte del Cipe".

Tra l'altro, solo il fatto che il concessionario auspichi, e ottenga, **garanzie** sull'ammontare totale degli investimenti che sarà chiamato a realizzare – indipendentemente da una loro precisa individuazione – implica che non ritiene di correre rischi reali sulla remuneratività: è un noto fenomeno distorsivo (effetto Averch-Johnson), sul quale qui non possiamo dilungarci, ma potenzialmente fonte di gravi inefficienze allocative e produttive.

PARAMETRO X E FATTORE K

Sul secondo punto, l'Autorità segnala le **profonde differenze** con la formula di adeguamento tariffario finora vigente per il comparto autostradale. La precedente previsione, sostanzialmente confermata anche nella delibera Cipe 39/07, prevedeva un incremento delle tariffe in ragione del tasso di inflazione programmato, al netto del tasso di incremento della produttività attesa – il parametro X – e del coefficiente per le variazioni della qualità del servizio.

Sebbene nella determinazione del parametro X si debba tenere conto anche della remunerazione congrua del capitale investito, delle variazioni attese della domanda e dei progetti di investimento futuri, si tratta di un meccanismo ancora ispirato al criterio di regolamentazione di tipo *price cap*. L'adeguamento del parametro è previsto ogni cinque anni **(2)**, con l'obiettivo di ristabilire, periodicamente, condizioni vicine alla efficienza allocativa e incentivare, al contempo, l'impresa a comportamenti virtuosi di riduzione dei costi. Questi implicano, per i cinque anni del periodo regolatorio, maggiori profitti che l'impresa può trattenere. Nel periodo successivo, attraverso la rideterminazione della X, i benefici in termini di minori costi possono essere tradotti, invece, in tariffe più basse per i consumatori.

Il meccanismo di adeguamento tariffario previsto dalla convenzione approvata *ex lege*, come è già stato sottolineato su queste pagine, lega la variazione tariffaria all'**inflazione effettiva**, prescindendo dal livello di redditività del concessionario e dalla sua capacità di effettuare recuperi di produttività. La variazione dei pedaggi è fissata al 70 per cento del tasso di inflazione effettiva dell'anno precedente. A questo si aggiunge, ancora in termini additivi, il fattore K. Quest'ultimo garantisce la remunerazione per gli investimenti che a ottobre 2006 non erano ancora stati inseriti nel piano finanziario.

Viene meno la possibilità di rivedere periodicamente le tariffe e di ridistribuire agli utenti almeno parte degli eventuali benefici derivanti dai recuperi di produttività attraverso tariffe meno elevate. I benefici sono destinati a tramutarsi in **rendite monopolistiche**. Ma una X legata alla produttività garantirebbe anche il concessionario da perdite: il fatto che nel meccanismo attuale l'ipotesi di perdite non è neppure contemplata sembra eloquente di un dispositivo regolatorio molto peculiare.

Quale che sia il giudizio sulla congruità del prezzo pagato nel 1999 – circa 15 volte l'Ebitda – certamente non poteva scontare allora quanto oggi si è inserito nella convenzione. È quindi un regalo quanto ora viene concesso in termini di tariffe e di allargamento del perimetro dell'attività di Aspi.

Non possiamo non condividere, dunque, quanto richiesto dall'Autorità. Da un lato, ricorrere alle **aste competitive** per aggiudicare il diritto temporaneo di servire il mercato ed estrarre la rendita del monopolista promuovendo, al contempo, forme di concorrenza comparativa; dall'altro, salvaguardare “un sistema di adeguamento tariffario che incentivi la minimizzazione dei costi e il trasferimento dei relativi incrementi di efficienza produttiva agli utenti, in modo che i benefici in termini di minori costi possano essere tradotti in tariffe di pedaggio più basse per i consumatori finali”.

Si sostiene da parte dei vertici di Aspi che questo nuovo schema allinei la prassi regolatoria agli **“standard europei”**. È forse vero, ma solo per gli aspetti più favorevoli al concessionario e senza tenere conto delle differenze pagate per la concessione. Se si guarda alla Spagna, per esempio, nel calcolare la variazione delle tariffe si tiene conto anche dell'andamento del traffico: ad aumenti di traffico corrispondono incrementi minori nelle tariffe, arrivando, addirittura, a riduzioni delle tariffe nel caso di aumenti di traffico sostanziosi.

D'altra parte l'erba del vicino non sempre è più verde. In **Francia**, paese al quale si sostiene sia ispirato lo schema della convenzione, la variazione tariffaria predeterminata al 70 per cento dell'inflazione ha portato, in realtà ad aumenti effettivi molto superiori come rilevato dalla Corte dei conti che, a febbraio del 2008, ha bollato il sistema francese come “economicamente incoerente” e “falsamente rigoroso”. Perché inseguire presunte “*best practice*” straniere quando,

questa volta, si partiva da un sistema di regolamentazione teoricamente fondato e solidamente ancorato a principi di efficienza allocativa? Si trattava di farlo funzionare.

Infine, il *price cap* non è una qualsiasi limitazione alle tariffe: è un dispositivo consolidato di incentivo all'efficientizzazione, che consente il graduale passaggio agli utenti dei benefici così conseguiti: i dispositivi francesi e spagnoli non sono *price caps*, come non lo è più quello italiano.

(1) Negli “altri investimenti” rientrano: adeguamento e potenziamento rete autostradale, potenziamento sistemi locali di adduzione alla rete autostradale, eccetera.

(2) Il periodo regolatorio, vedi allegato delibera Cipe 39/07.