

Audizione del Presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, Antonio Catricalà, innanzi alla Commissione VIII (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei Deputati - 3 dicembre 2008 – sulle modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali e sui meccanismi per il loro periodico adeguamento.

Onorevole Presidente, onorevoli Deputati,

l’Autorità, che presiedo, è grata a codesta Commissione per averle dato la possibilità di esprimere la propria posizione in merito alla regolazione delle tariffe autostradali.

L’esperienza delle principali realtà europee mostra che si utilizzano tendenzialmente due modelli di regolazione delle tariffe autostradali¹. Si tratta in entrambe i casi di meccanismi di controllo dei prezzi praticati da operatori che si trovano in situazione di monopolio.

C’è il modello c.d. di *price cap*, adottato in Italia a partire dalla metà degli anni Novanta e un sistema caratterizzato essenzialmente dall’automatico ancoraggio delle tariffe all’andamento generale dei prezzi, adottato da tempo in Francia e in Spagna e di recente anche in Italia.

Il meccanismo di *price cap* applicato in Italia è stato delineato dalle delibere CIPE n. 319/1996 e 39/2007. Esso prevede un incremento annuo delle tariffe in ragione del tasso di inflazione programmato, cui si sottrae un parametro denominato *X*, stabilito ogni cinque anni sulla base dell’incremento atteso di produttività del concessionario, del differenziale tra l’inflazione programmata e quella effettiva del quinquennio precedente, delle variazioni attese del traffico, degli investimenti futuri e di una congrua remunerazione del capitale investito; al valore risultante da questa prima operazione si aggiunge un secondo parametro legato alla variazione della qualità del servizio. Il sistema risponde all’esigenza di temperare efficienza allocativa e incentivi all’efficienza produttiva. Per queste ragioni, esso risulta oggetto di applicazione nella prassi regolatoria in molti settori, anche diversi da quello autostradale. In questo sistema, infatti, i prezzi dell’impresa regolata devono diminuire in termini reali di una percentuale *X* annua, poiché possono aumentare solamente in misura minore dell’inflazione. L’impresa è, inoltre, indotta a conseguire la massima efficienza produttiva in quanto una riduzione dei costi maggiore di quella prevista dal fattore *X* può essere trattenuta in termini di relativi

¹ In Germania, come noto, le autostrade sono pubbliche e gratuite; nel Regno Unito vi è libertà tariffaria per l’unico gestore privato, individuato mediante procedura competitiva, mentre per il resto le autostrade sono pubbliche e gratuite.

profitti, per tutto il periodo di vigenza del valore di *X*. In occasione della successiva revisione tariffaria, con l'aggiornamento di *X*, si conseguono due risultati: il mantenimento/ristabilimento di condizioni vicine alla efficienza allocativa; il trasferimento ai consumatori dei recuperi di produttività ulteriori rispetto a quelli programmati, incrementando *X* (rispetto al caso in cui tali aumenti di produttività siano assenti) e riducendo quindi in misura maggiore le tariffe.

In altri termini, è un sistema che in teoria consente di incentivare il concessionario alla realizzazione dei miglioramenti di qualità previsti dalla stessa concessione e, in genere, a adottare comportamenti più efficienti e di penalizzarlo nel caso in cui quei comportamenti virtuosi non siano posti in essere. La revisione periodica della tariffa, quindi, non solo tende a frenarne la crescita in termini di valore reale, ma ha la funzione di ripartire i benefici derivanti dai miglioramenti di efficienza, stimolati dal medesimo meccanismo, tra utenti dell'infrastruttura e concessionario stesso.

In sostanza, la peculiarità positiva del meccanismo di *price cap* sopra illustrato risiede nel fatto che ingloba nella determinazione della tariffa gli obblighi del concessionario in termini di miglioramenti della qualità e della gestione, delineando in tal modo un sistema di incentivi per il concessionario stesso che ha così un interesse diretto all'adempimento di quegli obblighi: la garanzia della realizzazione di questi ultimi non riposa più soltanto sulla deterrenza rappresentata dalla minaccia delle sanzioni contrattuali, minaccia peraltro tenue, attese le note difficoltà di accertare e far valere in concreto gli inadempimenti in questo genere di rapporti.

Queste positività teoriche del sistema, già evidenziate dall'Autorità nel luglio scorso², si devono tuttavia confrontare con la prassi concreta. Affinché il meccanismo funzioni in modo corretto, alla luce della sua innegabile complessità applicativa, è necessaria un'attività di regolazione che sia svolta da soggetti qualificati sul piano tecnico e informati, in maniera non discrezionale e rapida. In mancanza di queste condizioni applicative, il meccanismo in concreto può determinare esiti diversi da quelli ottimali sopra ricordati.

Il sistema di determinazione delle tariffe ancorato all'andamento dell'inflazione prevede una formula di revisione annuale fissa per tutta la durata della convenzione in ragione di una percentuale del tasso di inflazione effettiva. Ad esempio, nel caso della convenzione con Autostrade per l'Italia (ASPI) approvata dall'art. 8-duodecies, comma 2,

² AS 455 Schemi di convenzione con la società ANAS S.P.A. sottoscritti dalle società concessionarie autostradali, in Bollettino 18/2008.

del decreto legge 8 aprile 2008, n. 59 inserito dalla legge di conversione 6 giugno 2008, n. 101, si prevede una formula di revisione annuale fissa per tutta la durata della convenzione (dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2038) in ragione del 70% del tasso di inflazione effettiva rilevato dall'Istat (indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale) nel periodo 1° luglio - 31 giugno antecedente al momento di adeguamento delle tariffe. Alla variazione di tariffa legata all'andamento dell'inflazione si aggiunge una componente distinta che remunera gli investimenti.

A differenza del meccanismo di *price cap*, prima illustrato, il sistema di adeguamento tariffario ancorato all'inflazione non consente di ottimizzare i miglioramenti di produttività nella gestione della rete esistente, né di rivedere periodicamente la formula tariffaria al fine di redistribuire agli utenti gli eventuali benefici derivanti dai recuperi di produttività, i quali restano a vantaggio esclusivo del concessionario. Gli eventuali guadagni derivanti dall'incremento del traffico superiore al livello preventivato non si riflettono immediatamente in benefici tariffari, ma costituiscono oggetto di accantonamenti che, pur non essendo incamerati dall'impresa, rimangono nella sua disponibilità per utilizzi futuri ed eventuali.

Come anticipato tale sistema si applica anche all'estero. In Spagna solo una parte minoritaria della rete è a pedaggio e si osserva che l'incremento tariffario, pari in questo caso al 100% della variazione dell'indice dei prezzi, è comunque corretto per la differenza tra l'incremento di traffico effettivo e quello atteso riscontrata nell'anno precedente: l'incremento di efficienza generato dal volume di traffico ulteriore rispetto a quello programmato viene così trasferito agli utenti.

In Francia, la maggioranza delle autostrade è in concessione a società private e vigono sistemi per cui gli adeguamenti tariffari sono legati al tasso di inflazione. In concreto, vi sono due modelli diversi di regolazione: nel caso delle concessioni per cui è previsto un piano industriale che copra tutta la durata dell'affidamento, il meccanismo di variazione delle tariffe è quello previsto dal piano stesso, concordato con il concedente (lo Stato, Ministero dell'Economia) in modo da coprire i costi di gestione dell'operatore; nel caso in cui manchi il piano, la variazione è stabilita a livello ministeriale e non può essere inferiore al 70% della variazione dell'inflazione.

La questione della disciplina dei pedaggi rientra nella più generale tematica della regolazione delle infrastrutture autostradali.

A questo riguardo, l'Autorità, in termini generali, ritiene che nel momento in cui si decide di affidare a soggetti di diritto privato la

concessione di costruzione e gestione delle strade, è opportuno che debbano essere rispettate alcune condizioni:

- in primo luogo, la scelta del soggetto affidatario dovrebbe sempre avvenire con gara (concorrenza per il mercato);
- l'oggetto della gara dovrebbe essere limitato a porzioni di rete della lunghezza necessaria a consentire una gestione in condizioni di sostenibilità economica e tale da consentire gli introiti adeguati per realizzare gli investimenti necessari;
- sarebbe, dunque, opportuno frazionare la stessa rete allo scopo di poter contare su più gestioni separate e tra loro confrontabili, che possono fornire al regolatore quelle informazioni sui costi di gestione, necessaria premessa per una regolazione efficiente;
- la tariffa andrebbe disciplinata, secondo un meccanismo di *price cap* che, come esposto, non solo è strumentale a mantenerne il valore al di sotto dell'inflazione, ma consente di stabilire un sistema di incentivi a beneficio del concessionario per l'effettiva realizzazione dei previsti miglioramenti sulla qualità del servizio.
- proprio l'esperienza di distinte gestioni confrontabili potrebbe rendere ancora più efficace il sistema del *price cap*, perché fornirebbe al regolatore le informazioni necessarie per la sua corretta applicazione;
- sarebbe poi opportuno individuare una stabile sede istituzionale che si occupi della regolazione autostradale con continuità, capacità tecnica ed autorevolezza, al fine di rendere il meccanismo di *price cap* efficace.

Si deve constatare che l'evoluzione della regolazione nel nostro Paese non è stata coerente con questi criteri. La stessa modalità pratica di applicazione del *price cap* non sempre si è svolta secondo procedure rapide ed efficaci e, a volte, lo scollamento eccessivo tra il tasso di inflazione programmata, riconosciuto al gestore per tutto il periodo regolatorio, e il tasso reale ha determinato un onere non irrilevante per le gestioni imprenditoriali dei concessionari.

Negli ultimi due anni, poi, si è avuto un tentativo di riforma generale del settore che però, si è scontrato fin da subito con i rilievi della Commissione europea.

Con il DL 3 ottobre 2006, n. 262 si è stabilito che tutte le convenzioni allora in vigore fossero ricondotte ad una convenzione unica. Il processo di revisione delle convenzioni in vista della elaborazione della predetta

convenzione unica veniva posto in capo al Ministero delle Infrastrutture di concerto con quello dell'Economia, previa acquisizione del parere del Nars e l'esame del CIPE. Era prevista, inoltre, la possibilità di estinzione delle concessioni in essere nel caso in cui il concessionario avesse respinto le nuove convenzioni nelle quali si sarebbe stabilito uno stretto collegamento tra il livello degli investimenti e l'adeguamento dei pedaggi.

In particolare, rileva in questa sede la procedura di infrazione attivata dalla Direzione mercato interno della Commissione europea, che ha ritenuto contrario ai principi di libera circolazione dei capitali e di libertà di stabilimento il citato decreto legge n. 262/2006, nella misura in cui non rendeva chiare agli investitori le condizioni specifiche e obiettive alle quali le concessioni sarebbero state rinnovate o ritirate, concludendo che tali incertezze avrebbero potuto ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle ricordate libertà³.

La procedura si è conclusa positivamente per lo Stato italiano lo scorso ottobre in considerazione dell'approvazione della legge 6 giugno 2008, n.101, di conversione del DL n.59/2008, la quale ha recepito tutte le convenzioni uniche stipulate tra ANAS e concessionari antecedentemente alla sua entrata in vigore (tra cui quella con ASPI che riguarda il 60% circa della rete autostradale italiana).

La Commissione ha rilevato che la nuova normativa rispondeva alle proprie preoccupazioni, in quanto eliminava la possibilità di modifica unilaterale delle convenzioni in essere che era insita nella disciplina prevista dal DL n. 262/2006. La Commissione, inoltre, ha affermato che tutti i contratti di concessione avrebbero dovuto essere trattati su un piede di parità nel quadro della nuova normativa e che avrebbe monitorato la transizione alla convenzione unica delle concessioni restanti e l'attuazione del nuovo assetto giuridico⁴.

In questo quadro, il criterio tariffario previsto nella convenzione con ASPI, è divenuto di fatto un elemento non più unilateralmente modificabile ed anzi da applicarsi anche alle altre concessioni, in modo da non generare alcuna discriminazione.

Data questa situazione, è derivato come conseguenza imposta il recentissimo intervento governativo realizzato con il DL 29 novembre 2008, n.185 che ha stabilito la possibilità per i concessionari di concordare con ANAS un sistema semplificato di adeguamento dei pedaggi, basato su una percentuale dell'inflazione reale fissata per tutta la durata della

³ Cfr. Comunicato stampa della Commissione europea del 14 novembre 2006 (IP/06/1561).

⁴ Cfr. Comunicato stampa della Commissione europea del 16 ottobre 2008 (IP/08/1521).

convenzione, oltre che su componenti per la remunerazione degli investimenti. Il decreto legge, dunque, conferma il criterio di adeguamento delle tariffe connesso principalmente all'andamento dell'inflazione reale, così come già previsto nella convenzione ASPI. Si osserva peraltro che la formulazione della disposizione (art.3, comma 5, del DL n.185/2008) che intende ampliare l'ambito di applicazione del predetto criterio, per come si inserisce nel testo del comma 2 dell'art.8-duodecies del DL 8 aprile 2008, n.59, non è del tutto chiara e può ingenerare dubbi esegetici: a seconda delle possibili interpretazioni, essa appare riferita a tutte le società concessionarie, oppure solo a quelle che avevano già stipulato schemi di convenzione. In quest'ultimo caso, vi sarebbe una palese discriminazione.

Il meccanismo di adeguamento tariffario ancorato all'andamento dell'inflazione non appare, per le ragioni dette, il migliore, da un punto di vista teorico, specialmente in considerazione del fatto che le concessioni non sono state assentite a seguito di una gara. In quest'ultimo caso esso avrebbe garantito maggiori introiti all'erario con possibilità di redistribuzione agli utenti.

D'altro canto il meccanismo di *price cap*, specialmente negli ultimi tempi, aveva determinato una forte conflittualità tra i concessionari e lo Stato, conflittualità che di per sé ha costituito un rilevante ostacolo agli investimenti ed ai miglioramenti in favore dell'utenza. In questo contesto, dunque, un sistema di ancoraggio automatico all'inflazione, come quello illustrato, si presenta come una scelta in qualche modo determinata dalle stesse contrastate vicende regolatorie degli ultimi anni.

Attesa la garanzia della stabilità degli introiti e l'eliminazione radicale delle più rilevanti ragioni di conflitto con il concedente, è lecito attendersi adesso da parte dei concessionari una maggiore attenzione agli investimenti e da parte degli organi preposti un controllo severo sul punto.

Infine, una notazione in merito alla sospensione sino al 30 aprile 2009 dell'incremento delle tariffe autostradali previsto dal medesimo decreto legge.

L'Autorità ritiene che l'attuale stato di crisi economica possa giustificare un intervento di sospensione degli incrementi, purché rimanga circoscritto nel tempo, così come è attualmente stabilito dal predetto decreto-legge. Al di là di qualunque impostazione teorica, la storia economica del nostro Paese, ma non solo di questo, ha mostrato come simili provvedimenti di rado riescano a conseguire i risultati istituzionali che li ispirano al di là di un brevissimo orizzonte temporale, superato il quale i mancati ricavi vengono inevitabilmente recuperati.

Conclusioni

L'Autorità:

- 1) conferma il proprio orientamento contrario ad adeguamenti tariffari che non tengano conto dei recuperi di efficienza e che siano connessi a meccanismi totalmente automatici;
- 2) conferma la propria contrarietà all'utilizzazione dello strumento legislativo, al posto dell'atto amministrativo, per l'approvazione di una convenzione;
- 3) ritiene che una volta approvata per legge la convenzione con ASPI, sarebbe contrario alle indicazioni della Commissione adottare diverse formule determinative della tariffazione autostradale per gli altri concessionari;
- 4) ritiene ancora che il pericolo che aveva segnalato con il precedente intervento si stia inesorabilmente realizzando;
- 5) sul differimento degli incrementi tariffari autostradali, ritiene che il Governo e il Parlamento ben possano per periodi limitati e in particolari contingenze differire aumenti che gravano sui bilanci familiari.