

AS455 - SCHEMI DI CONVENZIONE CON LA SOCIETÀ ANAS S.P.A. SOTTOSCRITTI DALLE SOCIETÀ CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI

Roma, 4 luglio 2008

Senato della Repubblica
Presidente Senatore Renato Schifani
Camera dei Deputati
Presidente Onorevole Gianfranco Fini
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Presidente Onorevole Silvio Berlusconi
Ministro dell'Economia e delle Finanze
Onorevole Giulio Tremonti
Ministro delle Infrastrutture e Trasporti
Senatore Altero Matteoli

Nell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende esprimere il proprio parere in merito alla regolamentazione del settore autostradale a seguito dell'approvazione della legge di conversione del 6 giugno 2008, n. 101, del decreto legge dell'8 aprile 2008, n. 59 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*).

In particolare, l'art. 8-*duodecies* della citata legge n. 101/2008 prevede l'approvazione *ex lege* di tutti gli schemi di convenzione tra la società ANAS SpA, già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data di entrata in vigore del decreto n. 59/2008. L'art. 8-*duodecies* della legge n. 101/2008, di fatto, trasforma in regolazione quanto contenuto negli schemi di convenzione già sottoscritti tra ANAS SpA e le società concessionarie autostradali.

Con riguardo alla convenzione sottoscritta dal principale gestore autostradale a livello nazionale, la società Autostrade per l'Italia SpA, l'Autorità intende segnalare, da un lato, gli effetti distorsivi derivanti dalla modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali ivi prevista, dall'altro, l'esigenza di lasciare spazio alla concorrenza per il mercato almeno per le tratte non ancora realizzate e per l'ampliamento della rete autostradale.

La convenzione unica sottoscritta da ANAS SpA e Autostrade per l'Italia SpA prevede, infatti, un sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio ancorato ad una percentuale dell'inflazione effettiva per tutta la durata della concessione, e una serie di interventi posti a carico del concessionario, consistenti in nuove opere e tratte autostradali e, più in generale, nel potenziamento della rete, che saranno oggetto di regolamentazione economica sulla base della stessa convenzione unica.

I precedenti interventi dell'Autorità

In merito alla regolazione del settore autostradale in Italia, l'Autorità è già intervenuta in passato, segnalando: *a)* che l'affidamento delle concessioni autostradali deve avvenire con l'ausilio di procedure ad evidenza pubblica; *b)* che il periodo di affidamento non deve essere ingiustificatamente lungo; *c)* che l'oggetto dell'affidamento non deve essere ingiustificatamente ampio.

In particolare, nella segnalazione AS135 - *Proroghe delle concessioni autostradali*, inviata in data 22 maggio 1998 al Presidente dell'ANAS e al Ministro dei Lavori Pubblici, l'Autorità aveva ritenuto auspicabile che il rinnovo delle concessioni per la gestione di tratte autostradali avvenisse con l'ausilio di procedure ad evidenza pubblica, in luogo dell'avvenuta proroga a favore della società Autostrade SpA (oggi Autostrade per l'Italia SpA) e degli altri concessionari.

L'Autorità aveva infatti evidenziato come per i mercati costituiti dalle singole tratte autostradali, caratterizzati da condizioni di monopolio naturale¹, l'individuazione del destinatario della gestione delle stesse attraverso il meccanismo della gara rappresentasse il metodo più idoneo a consentire di replicare i meccanismi concorrenziali (cosiddetta *concorrenza per il mercato* o *concorrenza per il monopolio*)².

L'Autorità aveva pertanto sottolineato come la proroga delle concessioni fosse incompatibile con i principi della libera concorrenza, in quanto aveva sottratto per un periodo ingiustificatamente lungo la gestione di una parte considerevole della rete autostradale al meccanismo concorrenziale che avrebbe trovato applicazione con il ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

Infine, l'Autorità aveva segnalato l'opportunità di affidare le diverse tratte, laddove economicamente possibile, ad una pluralità di gestori differenti al fine di introdurre forme di concorrenza comparativa (cosiddetta *yardstick competition*), evidenziando come la possibilità per il regolatore di confrontare le prestazioni economiche tra operatori che gestiscono tratte omogenee, avrebbe incentivato il contenimento dei costi ed il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti³.

La nuova modalità di adeguamento delle tariffe

La convenzione tra ANAS SpA e Autostrade per l'Italia SpA, approvata dalla legge 101/2008, prevede una formula di revisione delle tariffe per tutta la durata della convenzione (periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2038) in ragione del 70% del tasso di inflazione effettiva rilevato dall'Istat sui prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale nel periodo 1° luglio - 31 giugno antecedente l'adeguamento delle tariffe⁴.

La formula differisce profondamente dalla formula di adeguamento finora vigente per il comparto autostradale⁵, la quale prevedeva un incremento delle tariffe in ragione del tasso di inflazione programmato, cui si sottraeva il tasso di incremento della produttività attesa, denominato parametro *X*, e a cui si sommava un indicatore della variazione della qualità del servizio⁶.

¹ Le diverse tratte autostradali, infatti, non sono generalmente sostituibili per l'automobilista e dunque non sono in concorrenza tra loro.

² In altri termini, le caratteristiche del settore autostradale sono tali per cui la concorrenza si può esplicare prevalentemente nella fase di ottenimento delle nuove concessioni o del rinnovo di quelle esistenti.

³ L'efficacia dei meccanismi di incentivazione a disposizione di un principale è infatti correlata positivamente alla possibilità di confrontare la *performance* di diversi agenti che operano in condizioni "simili", per i quali perciò esiste una correlazione positiva tra i parametri di costo non conosciuti dal regolatore. Si vedano al riguardo Shleifer A. (1985), "A theory of yardstick competition", *Rand Journal of Economics*, 16, 309-327; Boitani A.-Petretto A. (1999), "Privatizzazione e autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità: un'analisi economica", *Politica economica*, 3, 271-308; Nalebuff B. - Stiglitz J.E. (1983), "Prizes and incentives: Towards a general theory of compensation and competition", *Bell Journal of Economics*, 14, 21-43; Armstrong M. - Cowan S. - Vickers J. (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, MIT Press; Cfr. Laffont, J.J. & Tirole, J. (1986), Using Cost Observation to Regulate Firms, *Journal of Political Economy*, 94, 614-641.

⁴ La formula di adeguamento tariffario prevista dallo schema di convenzione è pertanto del tipo:

$\Delta T \leq \alpha * \Delta P$ (cui si aggiungono le componenti a remunerazione degli investimenti previsti dalle precedenti convenzioni e dei nuovi investimenti in corso di definizione), dove:

▪ ΔT è la variazione tariffaria ponderata = $[(\sum_{i=1}^n p_i^t q_i^{t-1} / \sum_{i=1}^n p_i^{t-1} q_i^{t-1}) - 1] * 100$; (p_i e q_i indicano rispettivamente le tariffe per chilometro e i chilometri percorsi da veicoli appartenenti alla *i*-esima classe di pedaggio; gli apici *t* indicano variabili riferite al periodo di applicazione della formula, mentre con *t-1* è indicato il periodo di riferimento precedente);

▪ ΔP è l'inflazione effettiva;

▪ α è un fattore pari a 0.7.

⁵ Si vedano Delibere CIPE n. 319/1996 e 39/2007.

⁶ Più precisamente, la formula di adeguamento era del tipo

$\Delta T \leq \Delta P - X + \beta \Delta Q$ (cui si aggiungono le componenti a remunerazione degli investimenti), dove:

ΔT è la variazione tariffaria ponderata;

ΔP rappresenta il tasso d'inflazione programmato, così come definito nel Documento di Programmazione Finanziaria (DPEF);

$\beta \Delta Q$ è la componente per la remunerazione della qualità;

X è un parametro che è fissato tenendo conto, tra l'altro, dei recuperi di produttività, del recupero del differenziale tra l'inflazione programmata e l'inflazione effettiva nel periodo regolatorio precedente, della remunerazione congrua del capitale investito, delle variazioni attese della domanda e dei progetti di investimenti futuri.

La formula di adeguamento finora vigente risulta coerente con il criterio di regolazione di tipo *price cap*, il quale risponde all'esigenza di contemperare efficienza allocativa ed incentivi all'efficienza produttiva⁷.

Nel sistema di regolazione di tipo *price cap*, infatti, i prezzi dell'impresa regolata devono diminuire in termini reali di una percentuale X annua. L'impresa è così indotta a conseguire la massima efficienza produttiva in quanto una riduzione dei costi maggiore di quella implicita nel fattore X può essere trattenuta in termini di relativi profitti.

Sulla base della normativa finora vigente, l'indicatore di produttività X veniva determinato in misura specifica per ciascun concessionario con cadenza quinquennale⁸. Nel sistema regolatorio di tipo *price cap*, infatti, la revisione tariffaria ha la funzione di ristabilire periodicamente condizioni vicine alla efficienza allocativa. Inoltre, la possibilità di trattenere i profitti ottenuti per tutto il periodo regolatorio incentiva il concessionario ad attuare comportamenti virtuosi di riduzione dei costi. Nel periodo successivo, attraverso la determinazione del parametro X , i benefici in termini di minori costi possono essere tradotti in tariffe più basse per i consumatori.

Al contrario, con il meccanismo di adeguamento tariffario previsto dalla convenzione tra ANAS SpA e Autostrade per l'Italia SpA, approvata dalla Legge 101/2008, viene meno la possibilità di verificare l'andamento della produttività del gestore nel periodo regolatorio, di rivedere periodicamente le tariffe e di ridistribuire agli utenti parte degli eventuali benefici derivanti dai recuperi di produttività⁹, che sono pertanto destinati a tramutarsi in rendite monopolistiche.

Va infine sottolineato come la regola di adeguamento tariffario prevista per tutta la durata della concessione dalla convenzione tra ANAS SpA e Autostrade per l'Italia SpA, prescindendo dal livello di redditività del concessionario e dalla sua capacità di effettuare recuperi di produttività, sarebbe al più compatibile con l'obiettivo di massimizzare gli introiti da parte dell'ente concedente nell'ambito di un'eventuale assegnazione della concessione tramite un'asta competitiva.

La nuova regola di adeguamento tariffario risulta al contrario incoerente con la decisione, già segnalata dall'Autorità nel 1998, di prorogare le concessioni autostradali senza alcuna procedura ad evidenza pubblica, nonché con il prezzo a suo tempo pagato per l'acquisizione di Autostrade per l'Italia SpA, che incorporava il rischio connesso all'incertezza derivante dalla determinazione delle tariffe di tipo *price cap* previste dalla convenzione allora in vigore. Con il nuovo sistema di adeguamento tariffario, peraltro esteso alle tratte ancora da realizzare, tale rischio è sostanzialmente venuto meno.

Le proposte di modifica

Con l'approvazione *ex lege* degli schemi di convenzione già sottoscritti tra ANAS SpA e i concessionari autostradali e, in particolare, di quello con Autostrade per l'Italia SpA, ancora una volta la costruzione e la gestione di nuove tratte autostradali viene sottratta al confronto concorrenziale derivante da un eventuale e alternativo ricorso a procedure ad evidenza pubblica. Si evidenzia, inoltre, come la formula di adeguamento tariffario prevista dalla Convenzione tra ANAS SpA e Autostrade per l'Italia SpA venga in tal modo estesa anche alle tratte ancora non realizzate.

Le recenti modifiche normative in tema di concessioni autostradali appaiono quindi restringere i già ridotti spazi per la concorrenza (o quantomeno per una regolazione concorrenziale) nella gestione delle infrastrutture autostradali.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, pertanto, l'Autorità intende, in primo luogo, ribadire che:

- i. le gare per aggiudicare il diritto temporaneo di servire il mercato (concorrenza *per* il mercato) rappresentano il metodo più idoneo per creare meccanismi concorrenziali artificiali in settori, come la costruzione e gestione delle tratte autostradali, con le caratteristiche di monopolio naturale;

⁷ Si vedano Beesley e Littlechild (1989), "The Regulation of Private Monopolies in U.K.", *Rand Journal of Economics*, vol. 20, 45-72; Acton, J. & Vogelsang, I. (1989), "Introduction to the Symposium on Price-Cap Regulation", *Rand Journal of Economics*, 20, 369-372; Cabral, L.M.B. & Riordan, M.H. (1989), "Incentives for Cost Reduction Under Price-Cap Regulation", *Journal of Regulatory Economics*, 1, 93-102; Clementz, G. (1991), "Optimal Price-Cap Regulation", *Journal of Industrial Economics*, 34, 391-408; Green, R. & Rodriguez Pardina, M. (1999), "Resetting Price Controls for Privatized Utilities: A Manual for Regulators". Washington, D.C., *World Bank*; Newbery, D.M. (2000), *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities. The Walras-Pareto Lecture*, The MIT Press, Cambridge, Mass.

⁸ Cfr. Delibera Cipe 319/1996. La legge 47/2004 aveva tuttavia stabilito che, in presenza di un nuovo piano di rilevanti investimenti aggiuntivi, l'intervallo temporale tra revisioni successive del parametro X può essere fissato fino a dieci anni.

⁹ In misura maggiore rispetto a quelli impliciti nella formula di adeguamento prevista dalla convenzione tra ANAS SpA e Autostrade per l'Italia SpA.

ii. l'effettuazione di aste effettivamente competitive avrebbe come conseguenza socialmente desiderabile quella dell'estrazione della rendita del monopolista¹⁰; la messa a gara di contratti incentivanti costituisce infatti uno strumento particolarmente efficace per ridurre la rendita dell'impresa regolata¹¹;

iii. l'introduzione di forme di concorrenza comparativa, rendendo possibile il confronto delle prestazioni economiche di imprese che gestiscono tratte omogenee e che operano pertanto in condizioni "simili", rafforza l'efficacia dei meccanismi di incentivazione a disposizione del regolatore. Il regolatore, infatti, proprio grazie agli esiti del confronto concorrenziale "a distanza", può colmare parte delle sue lacune informative in materia di costi.

In secondo luogo, l'Autorità auspica che il sistema prescelto di adeguamento delle tariffe sia definito in modo da tale da garantire la massima efficienza produttiva ed allocativa, così che i benefici in termini di minori costi possano tradursi in tariffe più basse per i consumatori.

Un meccanismo di tipo *price cap*, ad esempio, appare in grado di soddisfare tali obiettivi; peraltro, eventuali problemi legati alla corretta determinazione del fattore *X* potrebbero trovare una soluzione più soddisfacente laddove la regolazione del settore autostradale facesse ampio ricorso ai principi della concorrenza comparativa.

L'Autorità auspica, pertanto, che il Governo ed il Parlamento riesaminino le normative vigenti in materia di regolazione del sistema autostradale, al fine di:

non eliminare del tutto i già esigui spazi lasciati alla concorrenza per il mercato, almeno per le tratte non ancora realizzate e per l'ampliamento della rete autostradale;

mantenere un sistema di adeguamento tariffario che incentivi la minimizzazione dei costi e il trasferimento dei relativi incrementi di efficienza produttiva agli utenti, in modo tale che i benefici in termini di minori costi possano essere tradotti in tariffe di pedaggio più basse per i consumatori finali.

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà

¹⁰ Si vedano Demsetz (1968), "Why regulate utilities?", *Journal of Law and Economics*, vol. 11, 55-65; Vickers e Yarrow (1988), *Privatization: an economic analysis*, Cambridge (Mass.), The Mit Press; Fudenberg, D. e Tirole, J. (1987), "Understanding rent dissipation: on the use of game theory in industrial organization", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 77, 176-183.

¹¹ Si vedano, al riguardo, Loeb M. - Magat W.A. (1979), "A decentralized method of utility regulation", *Journal of Law and Economics*, 22, 399-404; Riordan M.H. - Sappington D.E. (1987), "Awarding monopoly franchises", *American Economic Review*, 77, 375-387; Laffont J.J. - Tirole J. (1987), "Auctioning incentive contracts", *Journal of Political Economy*, 95, 921-937.